

Der Entscheidungsspielraum eines kommunalen Unternehmens des Personennahverkehrs, dargestellt am Beispiel der „Verkehrsbetriebe Zürich“

Dissertation

der Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Zürich

zur Erlangung der Würde eines Doktors
der Wirtschaftswissenschaft
vorgelegt von

Oliver Bachmann
von Zürich

genehmigt auf Antrag von

Prof. Dr. G. Hauser

1981



München 1980

Christine Hasenzahl Verlag GmbH, 8000 München 80, Postfach 80 08 23

Der Entscheidungsspielraum
eines kommunalen Unternehmens
des Personennahverkehrs,
ausgestellt am Beispiel der
„Zürich“

Digitized by the Internet Archive
in 2026

Der Entscheidungsspielraum eines kommunalen Unternehmens des Personennahverkehrs, dargestellt am Beispiel der „Verkehrsbetriebe Zürich“

Dissertation

**der Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Zürich**

zur Erlangung der Würde eines Doktors
der Wirtschaftswissenschaft
vorgelegt von

**Oliver Bachmann
von Zürich**

genehmigt auf Antrag von

Prof. Dr. G. Hauser



München 1980

Christine Hasenzahl Verlag GmbH, 8000 München 80, Postfach 80 08 23

ISBN 3-922416-04-7

Die Rechts- und staatswissenschaftliche Fakultät gestattet hierdurch die Drucklegung vorliegender Dissertation, ohne damit zu den darin ausgesprochenen Anschauungen Stellung zu nehmen.

Zürich, den 9. Juli 1980

Der Dekan: Prof. Dr. G. Hauser



Für Verena

Vorwort

Die vorliegende Untersuchung entstand während der Zeit meines Praktikums bei den „Verkehrsbetrieben Zürich“. Sie ist gedacht als eine volkswirtschaftliche Beurteilung der Rahmenbedingungen, unter denen ein bestehendes Unternehmen des öffentlichen Personennahverkehrs zu arbeiten hat.

An erster Stelle gilt mein Dank der Geschäftsleitung und den Mitarbeitern der „Verkehrsbetriebe Zürich“, die mir auf dem Wege zu dieser Dissertation mit vielen Antworten und Anregungen geholfen haben.

Mein Dank gilt außerdem meinem akademischen Lehrer, Herrn Professor Dr. G. Hauser, der das Entstehen dieser Arbeit mit großem Interesse verfolgte und mit seiner fachlichen Kritik wesentlich zur gedanklichen Durchdringung der Problematik beigetragen hat.

Zürich, im Februar 1980

Oliver Bachmann

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort	V
Literaturverzeichnis	XI
Abkürzungsverzeichnis	XXVIII
Abbildungsverzeichnis	XXX
Teil I	Einleitung
	1
Kapitel 1	Die Problemstellung: Die Krise im öffentlichen Personennahverkehr
	1
	1. Der grundlegende Wandel der Struktur des Personennahverkehrsmarktes
	1
	2. Das Fortbestehen der restriktiven Rahmenbedingungen des öffentlichen Personennahverkehrs
	3
	3. Innerbetriebliche Mängel
	5
Kapitel 2	Die Methodik der Problembearbeitung
	5
	1. Begriffliches
	5
	2. Die Abgrenzung des Erkenntnisbereiches
	6
	3. Das Untersuchungsziel
	8
	4. Die Strukturierung der Untersuchung
	9
Teil II	Der Entscheidungsspielraum der „Verkehrsbetriebe Zürich“
	10
Kapitel 3	Die historische Entwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs in Zürich
	10
	1. Vorgeschichte
	10
	2. Gründung und Betrieb privater Unternehmen
	12
	3. Verstaatlichung der Privatunternehmen und Konstituierung der Städtischen Straßenbahn Zürich (StStZ)
	17
	4. Zwischenergebnis
	21
	5. Ausbau des städtischen Verkehrsunternehmens (StStZ bzw. VBZ)
	22

6. Entwicklung des Personennahverkehrsmarktes der Region Zürich und Verhalten der StStZ bzw. VBZ	27
Kapitel 4 Der aktuelle Entscheidungsspielraum der VBZ	43
1. VBZ und gesellschaftlicher Gesamtrahmen	43
2. Allgemeiner rechtlicher Entscheidungsspielraum	48
a) Der Rechtsbegriff des öffentlichen Personennahverkehrs	48
b) Gesetze auf Bundesebene	49
(1) Die Regelung durch die Bundesverfassung	49
(2) Das Eisenbahngesetz und die vier Grundpflichten	52
(3) Postverkehrsgesetz und Automobilkonzessionsverordnung	60
(4) Das Bundesgesetz über die Trolleybusunternehmen	64
(5) Das Arbeitszeitgesetz	66
(6) Internationale Vereinbarungen	72
c) Gesetze auf Kantonsebene	73
(1) Das Gesetz über das Gemeindewesen	74
(2) Das Gesetz über den regionalen öffentlichen Verkehr	77
(3) Das Verkehrsfondsgesetz	84
d) Gesetze auf Gemeindeebene	91
Die Gemeindeordnung der Stadt Zürich	92
e) Zwischenergebnis	100
3. Verwaltungswissenschaftlicher Entscheidungsspielraum	101
a) Eingliederung in die kommunale Verwaltung	101
b) Konstitutionelle Bestimmungen	103
(1) Kompetenzen und Verantwortung	103
(2) Geschäftsordnungen von Stadt- und Gemeinderat	103
c) Personalrechtliche Bestimmungen	104
(1) Das kommunale Personalrecht	104
(2) Die städtische Besoldungsverordnung	106

	(3) Personalrecht und Arbeitnehmer- Organisation	108
	d) Finanzkompetenzen	110
	e) Finanzverordnung und weitere Reglemente	112
	4. Marktmäßiger Entscheidungsspielraum	115
	a) Charakteristika des Zürcher Personennah- verkehrsmarktes	115
	b) Die Tarifbildung	118
	(1) Der optimale Tarif	118
	(2) Die Tarifkompetenz der VBZ	119
	c) Bestimmung des Leistungsumfanges der VBZ	122
	5. Zwischenergebnis	124
Teil III	Allgemeine Beurteilung des Entscheidungsspiel- raumes	125
Kapitel 5	Die volkswirtschaftlichen Beurteilungskriterien	125
	1. Die Zieldiskussion im öffentlichen Perso- nennahverkehr	125
	a) Verkehrs- bzw. angebotsleistungswirt- schaftliche Zielsetzungen	126
	(1) Verkehrswirtschaftliche Zielsetzun- gen auf Bundesebene	126
	(2) Verkehrswirtschaftliche Zielsetzun- gen auf der Ebene Gemeinde bzw. Region Zürich	128
	(3) Außerwirtschaftliche Zielsetzung	134
	b) Wirtschaftliche Prinzipien	136
	(1) Erwerbswirtschaftliches Prinzip	136
	(2) Gemeinwirtschaftliches Prinzip	139
	2. Die Besonderheiten im öffentlichen Perso- nennahverkehr	149
	a) Besonderheiten des Angebotes	150
	b) Besonderheiten der Nachfrage	152

Kapitel 6	Spezielle Beurteilung des Entscheidungsspiel- raumes der VBZ	155
1.	Die optimale Organisation wirtschaftlicher Aktivität	155
2.	Die Restriktionen und ihre Wirkungen	156
a)	Restriktionen aus Marktversagen	157
b)	Restriktionen aus den Zielsetzungen	160
c)	Restriktionen aus sektorieller Entwick- lung	163
d)	Restriktionen aus kommunaler Eingliede- rung	168
(1)	Bestimmung des Leistungsumfanges	168
(2)	Restriktionen aus der Tarifkompetenz	170
(3)	Restriktionen der einzelwirtschaft- lichen Effizienz	172
	Schlußbetrachtung	174

Literaturverzeichnis

1. Quellen mit Autorenangabe

- Alonso, W., Zur Ökonomie der Stadtgröße, in: Stadtökonomie, Hrsg. D. Fürst, Stuttgart 1977
- Basler & Hofmann, Die langfristigen Ziele der Entwicklung des öffentlichen Agglomerationsverkehrs, Hrsg. Behördendelegation für den Regionalverkehr, Arbeitsgruppe Agglomerationsverkehr, unveröff. Studie, Zürich Dezember 1974
- Ideenskizze für die Darlegung der langfristigen Ziele des öffentlichen Verkehrs, unveröff. Studie im Auftrag der Behördendelegation für den Regionalverkehr, Arbeitsgruppe Agglomerationsverkehr, Zürich 15.1.1975
- Bär, K. et al., Die Struktur des öffentlichen Verkehrs, dargestellt am Beispiel der Region Furttal, Diplomarbeit an der HWV, Zürich 1977
- Bauer, K., Die Gleichbehandlung der Verkehrsträger durch den Staat, Diss. St. Gallen, Bern 1972
- Baur, R., Die tarifpolitischen Aspekte der zwischenbetrieblichen Zusammenarbeit im öffentlichen Ballungsverkehr, Diss. St. Gallen, Winterthur 1974
- Berger, R., Monopol für das Privatauto, Artikel in: Tages-Anzeiger-Magazin, Nr. 44, Zürich 4.11.1978
- Blauwens, G., The optimal output of Transport in an imperfect economic environment, in: Journal of Transport Economics and Policy, London 1972
- Boesch, H., Die Bedeutung des öffentlichen Verkehrs in der Agglomeration, in: Der öffentliche Verkehr, Sondernummer DISP 49/50, a.a.O., S. 48 ff.
- Bohley, P., Die optimale Finanzierung eines regionalen Verkehrssystems, unveröff. Studie, Zürich 26.2.1976

- Wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Förderung der Wirtschaftlichkeit des Verkehrs, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Heft 3, 1977, S. 301-313
- Bosshardt, W., Die Fahrpreise. Preiskalkulation des Personennahverkehrs im Linienbetrieb, in: Handbuch der Verkehrswirtschaft öffentlicher Personennahverkehrsunternehmen, Hrsg. Gutknecht, Lehner und Mross, Düsseldorf 1969
- Brändli, H. et al., Ausgewählte Kapitel des öffentlichen Verkehrs, 2. Teil, Vorlesungsunterlage des Institutes für Verkehrsplanung und Transporttechnik der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich, Zürich 1976
- et al., Grundlagen des öffentlichen Verkehrs, Vorlesungsunterlage des Institutes für Verkehrsplanung und Transporttechnik der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich, Zürich 1976
- Optimierung der bestehenden Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs, in: DISP 49/50, a.a.O., S. 29-36
- Bratschi, R., Schweizerische Verkehrsprobleme, in: Gewerkschaftliche Schriftenreihe, Nr. 26, Hrsg. Schweizerischer Gewerkschaftsbund, Zürich 1950
- Bühlmann, R., Die Frage der Besonderheiten des Verkehrs, Berner Diss., Bern 1969
- Burkhard, H.P., Der Rechtsbegriff des öffentlichen Verkehrs, in: DISP 49/50, a.a.O., S. 58 ff.
- Bürkli-Ziegler, A., Über Straßenbahnen und Eisenbahnen in Städten, Zürich 1865
- Bürkli-Ziegler und Huber-Werdmüller, Bericht über Straßenbahnen, Tramways und deren Einführung in Zürich, Zürich 1877
- Cagienard, B., Verkehrsbetriebe der Region Limmattal, Artikel in: VBZ Kontakt, Nr. 2, Zürich April 1978
- Dal Mohlin, F., Das Problem der Verkehrskoordination, Diss. Zürich, Zürich 1971

- Damaschke, A., Aufgaben der Gemeindepolitik, Jena 1904
- Downs, A., Eine ökonomische Theorie des politischen Handelns in der Demokratie, in: Finanzpolitik, Hrsg. H. C. Recktenwald, Köln und Berlin 1969, S. 49 ff.
- Fest, H.E., Zur gesamtwirtschaftlichen Konsistenz des Entscheidungskriteriums für die Auswahl öffentlicher Investitionen, Berlin 1971
- Frey, B.S. und Pommerehne, W.W., Empirische Methoden zur Erfassung der Präferenzen, unveröff. Zusammenstellung des Institutes für empirische Wirtschaftsforschung der Universität Zürich, Zürich 1978/79
- Frey, R.L., Infrastruktur, Grundlagen der Planung öffentlicher Investitionen, 2., ergänzte Auflage, Tübingen und Zürich 1972
- u. Völker, R., BVB-Tarifpolitik, Gutachten des Institutes für Sozialwissenschaften der Universität Basel, Basel 1974
- Friedrichs, G., Aufgabe Zukunft, Qualität des Lebens, Band 3, Verkehr, Frankfurt a./M. 1973
- Fritzsche, B., Bodenpreis und Stadtentwicklung am Beispiel Bern, Artikel in: Tages-Anzeiger-Magazin, Nr. 47, Zürich 26. November 1977, S. 16-23
- Funck, R., Koordinierung und Harmonisierung der Transporttarife in wohlstandsökonomischer Sicht, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, Heft 2, 1963
- Fürst, D., Die Problemfelder der Stadt: Versuch einer systematischen Einordnung, in: Stadtökonomie, Hrsg. Fürst, D., Stuttgart 1977
- Gerbig, R., 50 Jahre Bus in Zürich, Festschrift, Hrsg. VBZ, Zürich 1977
- Giersch, H., Allgemeine Wirtschaftspolitik, Grundlagen, Wiesbaden 1961

- Glaister, S. und Lewis, D., An Integrated Fares Policy for Transport in London, in: Journal of Public Economics, Nr. 9, London 1978, S. 341-355
- Grauhan, R.R. und Linder, W., Politik der Verstädterung, Frankfurt a./M. 1974
- Grochla, E., Handwörterbuch der Organisation, Stuttgart 1973
- Güller, P. et al., Multiregionales Planungsmodell für den Kanton Zürich und die Deutschschweiz; Bevölkerung, Arbeitsplätze, Arbeitsmarkt; erarbeitet im Auftrag der Baudirektion des Kantons Zürich, Zürich 1976
- und Schuler, M., Pendleranalyse Zürich, erarbeitet im Auftrag der Behördendelegation für den Regionalverkehr Zürich, Zürich 8.5.1976
- Havlicek, D., Verkehrswissenschaftliche Arbeit in der Bundesrepublik Deutschland, Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft, Köln 1969
- Herder-Dorneich, P. und Groser, M., Ökonomische Theorie des politischen Wettbewerbs, Göttingen 1977
- Hidber, C. und Berger, H.U., Das Ziel- und Indikatorensystem der GVK Schweiz (GVK-CH), in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Heft 3, 1977, S. 325-345
- Jäger, E., Der Personenverkehr der Stadt Zürich. Eine Untersuchung über die Probleme des Vorortsverkehrs, Band 3 der Zürcher Volkswirtschaftlichen Forschungen, Zürich 1946
- Jürgensen, H., Entwicklungskoordination Stadt Zürich, Bände 1-4, Hrsg. H. Jürgensen, Zürich 1972/73
- Kantzenbach, E., Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs, Göttingen 1967
- Kaspar, C., Die schweizerische Verkehrspolitik im Rückblick, Bern und Stuttgart 1976

- Kaspar, C., Das Verkehrswesen der Schweiz: öffentlicher Verkehr, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Heft 3, 1977, S. 285-292
- Verkehrswirtschaftslehre im Grundriß, Bern und Stuttgart 1977
- und Vogel, H.P., Betriebs-, Arbeits- und Sozialbedingungen im Verkehr, Gutachten erstellt im Auftrag des Eidgenössischen Amtes für Verkehr, Band 1: Zusammenfassung und Schlußfolgerungen, Band 2: Einzeldarstellung, St. Gallen Juni 1971
- Keller, H.E., Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs zwischen Schiene und Straße, Zürcher Diss., Zürich 1970
- Kentner, H., Planung und Auslastung der Verkehrsinfrastruktur in Ballungsräumen, Düsseldorf 1972
- Kern, H., Wirtschaftlicher Nahverkehr als Grundlage moderner Stadt- und Regionalpolitik, in: Steigerung der Wirtschaftskraft, Schrittenreihe für Verkehr und Technik, Nr. 51, Köln 1972
- Kesselring, H.-C., Kommunalen Finanzausgleich und Regionalpolitik, Grundlagen und Systematik, eine empirische Untersuchung am Beispiel des Kantons Zürich, Zürcher Diss., Diessenhofen 1979
- Kieliger, K., Subventionen an die schweizerischen Privatbahnen, eine Erfolgskontrolle, Zürcher Diss., Zürich 1981
- Kindt, V., Die Tarifelastizität der Nachfrage im öffentlichen städtischen Personenverkehr, Verkehrswissenschaftliche Studien aus dem Institut für Verkehrswissenschaft der Universität Hamburg, Heft 15, Göttingen 1971
- Kleinewefers, H. und Pfister, R., Die schweizerische Volkswirtschaft, Frauenfeld 1977

- Krelle, W., Eröffnungsansprache zum Thema „Staat und Wirtschaft“, anlässlich der Jahrestagung 1978 des „Vereins für Socialpolitik“ in Hamburg, zit. nach einem Artikel in der Neuen Zürcher Zeitung, Zürich 28.9.1978
- Künzi, H., Volkswirtschaftliche Probleme des öffentlichen Verkehrs, in: Wirtschaftliche Publikationen der Zürcher Handelskammer, Heft 37, Zürich 1971
- Latscha, W., Eigenwirtschaftlichkeit im öffentlichen Personenverkehr, in: Bericht 6 des 38. internationalen Kongresses des internationalen Verbandes für öffentliches Verkehrswesen, Brüssel 1969, S. 7-32
- Zur wirtschaftlichen Lage der VBZ, unveröff. Studie, Zürich 24. August 1973
- Leemann, H.R., Mitarbeit in der Gemeinde, Schriftenreihe Verein Zürcherischer Gemeinderatsschreiber und Verwaltungsbeamten, Nr. 9, 2. Auflage, Wädenswil 1972
- Lendi, M., Verkehrspolitik und Verkehrsrecht, in: Von der Verkehrskonzeption zur Verkehrspolitik, Bericht der Informationstagung vom 15.4.1977 im Gottlieb Duttweiler-Institut, Zürich 1977
- Lichfield, N. and Chapman, H., The Urban Transport Problem and Modal Choice, in: Journal of Transport Economics and Policy, London 1971
- Mauch, S., Zur langfristigen Ertragslage öffentlicher Verkehrsunternehmen, Dok. EAV Nr. A-09, Bern 29.4.1977
- Verkehrspolitik zwischen Angebotsplanung und Nachfragebefriedigung, in: DISP 49/50, a.a.O., S. 6 ff.
- Meier, A., Öffentlicher Verkehr als staatliche Aufgabe, in: DISP 49/50, a.a.O., S. 21 ff.
- Meyer, H.R., Der Verkehr und seine grundlegenden Probleme, Basel 1956

- Meyer, H.R., Zur Finanzierung der Verkehrsinvestitionen in Agglomerationen, Schriftenreihe der Schweizerischen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft, Nr. 5, Luzern 1970
- Verkehrswirtschaft und Verkehrspolitik, Bern 1976
 - Das Verkehrswesen in der Schweiz: Allgemeine Probleme, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Heft 3, 1977, S. 275-284
- Musgrave, R.A., Finanztheorie, Tübingen 1966
- und P.B. und Kullmer, L., Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, 1. Band, Tübingen 1975
- Napp-Zinn, A.F., Verkehrswissenschaft, Heidelberg 1968
- Newlands, J., Bericht über Pferdebahnen, Liverpool und Zürich 19. April 1860
- Niehans, J., Skript Verkehrspolitik, Leitfaden zur Vorlesung praktische Sozialökonomie: Verkehr, unveröff. Vervielfältigung des Wirtschaftswissenschaftlichen Verbandes der Universität Zürich, Zürich 1962
- Oetterli, J. und Rothenbühler, M., Forderungen der Gesellschaftspolitik an die Verkehrspolitik und den öffentlichen Verkehr, in: DISP 49/50, a.a.O., S. 52 ff.
- Oettle, K., Verkehrspolitik, Stuttgart 1967
- Pirath, C., Die Grundlagen der Verkehrswirtschaft, 2. Auflage, Berlin, Göttingen und Heidelberg 1949
- Plath, F., Nutzen-Kosten-Analyse für Städtische Verkehrsprojekte, Schriften zur angewandten Wirtschaftsforschung, Nr. 35, Tübingen 1977
- Raaflaub, A., et al., Die Entwicklung der schweizerischen Verkehrspolitik in den Sektoren Straßenverkehr und Rohrleitungen seit 1940, Auftrag Nr. 50 für die GVK-CH, Bern 1974
- Rebsamen, H.P., Zürich Total 1890-1919, Artikel in: Tages-Anzeiger-Magazin, Nr. 46, Zürich 19.11.1977

- Recktenwald, H.C., Unteilbare Güter, ihre Effizienz und Verteilung, Nutzen-Kosten-Analyse, in: Public Finance Quarterly, Vol. 22, London und Beverly Hills 1967, S. 61 ff.
- Richardson, H.W., Standortverhalten, Bodenpreise und Raumstruktur, in: Stadtökonomie, Hrsg. Fürst, S., a.a.O., S. 68-85
- Roussel, C.L., Eigenwirtschaftlichkeit bei den öffentlichen Verkehrsbetrieben, in: Bericht 6 des 38. internationalen Kongresses des internationalen Verbandes für öffentliches Verkehrswesen, Brüssel 1969, S. 53-66
- Rüedi, P., Im Dickicht der Städte, Report in der Weltwoche, Nr. 12, Zürich 22. März 1978
- Sax, E., Die Verkehrsmittel in Volks- und Staatswirtschaft, 1. Auflage, Wien 1878, 2. Auflage, Berlin 1918
- Schnöller, E., Die Städtische Straßenbahn Zürich, Diss. Zürich, Davos, 1927
- Schöpf, A. und Hubka, B., Betriebswirtschaftliche Betrachtung der kommunalen Versorgungsbetriebe, in: Gemeinwirtschaftliche Betriebe und öffentliche Verwaltungen, Hrsg. Haeseler, H.R., Opladen 1976, S. 71 ff.
- Schulz, H.R., Direkte und indirekte Unfallkosten im Verkehrssystem, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Heft 3, 1977
- Seggel, R., Grundsätze für die Wirtschaftsführung im öffentlichen Personennahverkehr, Handbuch der Verkehrswissenschaft, Hrsg. Gutknecht, Lehner und Mross, Düsseldorf 1965
- Seidenfus, H.S., Verkehrsmärkte, Basel und Tübingen 1959
- Die ökonomischen Grundlagen des Wettbewerbs auf Verkehrsmärkten, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Heft 3, 1977, S. 261-274
- Stüdeli, R., Neuorganisation der Stadtplanung, Artikel in der Neuen Zürcher Zeitung, Zürich 27.9.1978

- Thiemeyer, T., Grenzkostenpreise bei öffentlichen Unternehmen, Köln und Opladen 1964
- Thompson, W.R., Interne und externe Faktoren in der Entwicklung der Stadtwirtschaft, in: Stadtökonomie, Hrsg. Fürst, D., a.a.O., S. 38-48
- Trachsler, J., Shopping Center — Grenzen der Macht, Report in der Weltwoche, Nr. 30, Zürich 26.7.1978
- Trüb, W., Die Zürcher Straßenbahnen, Zürich 1978
- Ulrich, H. und Sidler, F., Ein Management-Modell für die öffentliche Hand, Bern und Stuttgart 1977
- Vogel, H.P., Der optimale Einsatz der öffentlichen Verkehrsmittel, St. Galler Diss., Nr. 497, St. Gallen und Winterthur 1973
- Voigt, F., Verkehr, 1. Band, 1. und 2. Hälfte, Berlin 1973
- Waeber, M., Chauffeure unter massivem Leistungsdruck, Artikel in: Tages-Anzeiger, Zürich 10. April 1978
- Willeke, R., Die volkswirtschaftliche und gesellschaftspolitische Bedeutung des öffentlichen Personennahverkehrs, in: Steigerung der Wirtschaftskraft des öffentlichen Personennahverkehrs, Schriftenreihe für Verkehr und Technik, Nr. 51, Köln 1972
- Winterhalter, U. und Senti, A., Städtische Straßenbahn Zürich, 1896-1936, Sonderdruck aus den Zürcher Statistischen Nachrichten, Zürich 1936
- Wittmann, W., Zielsetzungen und Preisbildung öffentlicher Unternehmen, in: Festgabe für Prof. Dr. J. Schwarzfischer, Hrsg. Blümle/Fleck, Freiburg 1972, S. 186-191
- Reform des schweizerischen Subventionswesens, in: SBG-Schriften, Hrsg. Schweizerische Bankgesellschaft, Zürich 1978
- Wulf, J., Arbeitsmarkt und Stadtentwicklung, in: Stadtökonomie, Hrsg. Fürst, D., a.a.O., S. 99-116

- Zimmermann, K., Umweltprobleme der Verstädterung, in: Stadtökonomie, Hrsg. Fürst, D., a.a.O., S. 140-153
- Zumbühl, M., Privatisierung staatlicher Wirtschaftstätigkeit — Notwendigkeit und Möglichkeiten?, Basler Diss., Basler sozialökonomische Studien, Nr. 11, Zürich 1978

2. Quellen ohne Autorenangabe

- Abstimmungsvorlage zur Gemeindeabstimmung vom 24. Dezember 1978
- Allgemeine Verordnung über die Besoldungen der städtischen Arbeitnehmer (Besoldungsverordnung), vom 24. September 1947, mit Änderungen bis 7. Dezember 1977
- Amtliche Sammlung der Beschlüsse und Verordnungen von Behörden der Stadt Zürich, Systematisches Register der am 1. Januar 1978 gültigen Erlasse, Hrsg. Stadtkanzlei Zürich
- Arbeitsunterlage GVK 9, Internationale Organisationen, August 1973
- Ausführungserlaß zu Artikel 7 der Besoldungsverordnung, StRB vom 4. Februar 1949
- Ausgabenbefugnisse der Dienstchefs, StRB vom 11. März 1970, ergänzt am 4. Oktober 1972
- Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich, Sitzung vom 12. Juli 1978
- Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich, 49. Werbe- und andere Publikationen der Verwaltungs- und Dienstabteilungen, Beschränkung, StRB vom 7. Januar 1976
- Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich vom 11.7. 1958, 1867. Erlaß einer neuen Tarifordnung für die Verkehrsbetriebe

- Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich vom 14. Januar 1976, 109. Erlaß einer neuen Tarifordnung der Verkehrsbetriebe
- Auszug aus dem Protokoll des Vorstandes der Industriellen Betriebe (der Stadt Zürich), Orientierung des Stadtrates über bedeutsame Geschäfte der VBZ, Verfügung des VIB vom 7. April 1975
- Auszug aus dem Protokoll des Vorstandes der Industriellen Betriebe (der Stadt Zürich), Öffentlichkeitsarbeit der Industriellen Betriebe und ihrer Abteilungen, VIB-Verfügung vom 10. Dezember 1975
- Beleuchtender Bericht der Abstimmungsweisung des Kantonsrates zur Volksabstimmung vom 2. April 1978, Zürich 28.12.1977
- Bericht 77 des Verwaltungsrates der SBB
- Bestimmungen über die Festsetzung der Anfangsbesoldungen des städtischen Personals, StRB vom 2. November 1962
- Bundesbeschluß vom 17. Dezember 1947, Erteilung einer Konzession für die Städtische Straßenbahn Zürich
- Bundesbeschluß über die Genehmigung des Bundesratsbeschlusses vom 17. Oktober 1967 über die Bildung der Eisenbahntarife, vom 5. März 1968
- Bundesbeschluß vom 31. August 1974, Treibstoffzollzuschlag
- Bundesgerichtsentscheid 101 IV 175, für den Straßenverkehr
- Bundesgerichtsentscheid 102 IV 26, für den Luftverkehr
- Bundesgesetz über den Transport auf Eisenbahnen und Schiffen vom 11. März 1948
- Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (ArG) vom 13. März 1964
- Bundesgesetz über die Arbeit in Unternehmen des öffentlichen Verkehrs (AZG) vom 17. Februar 1971

- Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen (SBBG)
vom 23. Juni 1944
- Bundesratsbeschluß über die Ausdehnung der Konzession für die
Städtische Straßenbahn Zürich vom 14. Februar 1975,
Strecken 28 und 29
- Bundesratsbeschluß über die Ausdehnung der Konzession für die
Verkehrsbetriebe (Zürich) auf die Strecke Wartau-Fran-
kentalstraße in Höngg vom 25. September 1951
- Bundesratsbeschluß über die Bildung der Eisenbahntarife vom
17. Oktober 1967
- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom
29. Mai 1874, Stand 1. April 1976
- Buslinien nach dem Quartier Auzelg, Variantenauswahl, interne
Studie der VBZ vom 5. Januar 1976
- Definierung eines Beförderungsstandards im öffentlichen Perso-
nennahverkehr, Resultatsauszug einer Untersuchung der
Gesellschaft für Verkehrsberatung und Verfahrenstech-
nik, Hamburg, erstellt im Auftrag der Behördendelegation
für den Regionalverkehr, Arbeitsgruppe Agglomerations-
verkehr, unveröff. Studie, Zürich 20. September 1972
- Der öffentliche Verkehr, in: Sondernummer DISP 49/50, Publi-
kation des Institutes für Orts-, Regional- und Landespla-
nung der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zü-
rich, Zürich 1978
- Der organisatorische Neubau des Kantons Zürich, Schlußbericht
der Kommission für die Überprüfung der strukturellen
Gliederung des Kantons Zürich, Zürich 1977
- Die Freisinnig-demokratische Partei zur Finanzpolitik der Stadt
Zürich, Petition für die Senkung des Steuerfusses, Artikel
in der Neuen Zürcher Zeitung, Zürich 3. März 1979

- Die gemeinwirtschaftlichen Leistungen und die unternehmensfremden Lasten der VBZ, Gutachten des Institutes für Betriebswirtschaft (ifb) der Hochschule St. Gallen, St. Gallen 1963
- Die Metro von Lyon, Artikel in der Neuen Zürcher Zeitung, Zürich 24. Mai 1978, S. 65 f.
- Dienstanweisung des Vorstandes der Industriellen Betriebe, Vertragskompetenzen, vom 7. Februar 1978
- Drei große und viele kleine Pforten für den Verkehr, Artikel in: Tages-Anzeiger, Zürich 2. Februar 1979
- Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (EG), Stand 1. Juli 1976
- Europäisches Übereinkommen über die Arbeit des im internationalen Straßenverkehr beschäftigten Fahrpersonals (AETR) vom 1. Juli 1970
- Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 26. April 1970, mit Abänderungen bis 20. Mai 1973, Neudruck 1975
- Gesamtplanentwurf der Raumplanungskommission des Kantons Zürich, insbesondere Verkehrsplan, Zürich 1977
- Gesamtverkehrskonzeption Schweiz (GVK-CH), Schlußbericht über die Arbeiten der Eidgenössischen Kommission für die schweizerische Gesamtverkehrskonzeption, Bern, Dezember 1977
- Geschäftsberichte der Städtischen Straßenbahn Zürich, diverse
- Geschäftsberichte der Verkehrsbetriebe (der Stadt) Zürich, diverse
- Geschäftsordnung des Gemeinderates (der Stadt Zürich) vom 20. September 1972, mit Änderungen bis 28. Mai 1975
- Geschäftsordnung des Stadtrates (der Stadt Zürich), erlassen durch GRB vom 27. Juni 1973
- Gesetz über das Gemeindewesen (des Kantons Zürich), vom 6. Juni 1926, Neudruck 1976
- Gesetz über den regionalen öffentlichen Verkehr (Regionalverkehrsgesetz) vom 4. Juni 1972

- Gesetz über die Finanzierung von Maßnahmen zur Förderung des öffentlichen Verkehrs (Verkehrsfondsgesetz) vom 2. April 1978
- Gesetz über die Verkehrsabgaben und den Vollzug des Strassenverkehrsrechtes des Bundes vom 11. Januar 1966
- GVK, Die Vorschläge für die Gesamtverkehrskonzeption, Teil III, Zusammenfassung, gedr. unveröff. Manuskript, Bern 1978
- Jährlich 10 Steuerprocente für den Individualverkehr, Antwort auf ein Postulat von Gemeinderat A. Näf, Artikel in: Tages-Anzeiger, Zürich 30. Dezember 1977
- Keine Kündigungsmöglichkeit bei regionalen Verkehrsbetrieben, Artikel in der Neuen Zürcher Zeitung, Zürich 8. Januar 1979
- Kleines Handbuch der Demokratie für Anfänger und Fortgeschrittene, Hrsg. Stadt Zürich, Zürich 1972
- Kommission des Gemeinderates (Weisung 242) zur Vorberatung des Geschäftes „Volksinitiative zur Förderung des öffentlichen Verkehrs“ (Weisung 261 vom 12. März 1976): Beilage zum Protokoll 12. Sitzung, Zürich 28. Oktober 1976
- Konzept '76, „Öffentlicher Personennahverkehr für die Gesellschaft von heute und morgen“, Zielvorstellungen und Wege zu ihrer Verwirklichung, Hrsg. Verband öffentlicher Verkehrsbetriebe, Köln 1976
- Konzession für den Trolleybusbetrieb der Stadt Zürich vom 20. Dezember 1976
- Konzession I Nr. 278/II vom 6. Dezember 1977
- Konzessionsurkunde für die „Zürcher Straßenbahn-Aktiengesellschaft“ vom 3. Dezember 1881
- Kreisschreiben der kantonalen Direktion des Innern, vom 19.12. 1903, Zürich
- Mitteilungsblatt Nr. 9 des Vereins Trammuseum, Zürich November 1975
- Organisationsreglement der VBZ vom 31. Dezember 1965, inklusive Änderungen

- Personalrecht der Stadt Zürich, Ausgabe 1978, erlassen durch Stadtratsbeschluß vom 6. Juli 1977
- Postverkehrsgesetz (PVG) vom 2. Oktober 1924
- Reglement über die Abgeltung des Nacht- und Sonntagsdienstes und der unregelmäßigen Schichtung der Tagesarbeit für das Schichtpersonal und weitere Personalgruppen mit unregelmäßigem Dienst gemäß Dienstplan, StRB vom 20. August 1965, Änderungen bis 16. Juni 1975
- Reglement über die Erstellung und Genehmigung von Bauabrechnungen (Bauabrechnungsreglement), StRB vom 19. Dezember 1973
- Richtlinien des Bundesrates für die Legislaturperiode 1968-1971, Bericht des Bundesrates vom 15. Mai 1968 an die Bundesversammlung, BBl 1968, I, 1231
- Richtlinien über die Führung von Dienst- und Bürokassen (inklusive Bürokassen-Ausgabenbefugnis) vom 1. Oktober 1967, mit Änderungen bis 28. November 1977
- Schein und Wirklichkeit industrieller Standortpolitik, zur Kritik Galbraiths, Artikel in der Neuen Zürcher Zeitung, Zürich 26. Mai 1978
- „Sind die VBZ krank?“, Artikel in: Züri-Leu, Zürich 4. März 1977
- Stadtratsbeschluß, Nr. 999 Verkehrsbetriebe, Jahresfahrplan 1978/79, vom 19. April 1978
- Statuten der Versicherungskasse für das städtische Personal und die Lehrer, GRB vom 23. Juni 1948, mit Änderungen bis 25. Januar 1978
- Taxschema VBZ, Studie für die Kommission GR, vom 29. November 1976
- Unterlagen für ein regionales Entwicklungskonzept, Stellungnahmen der Gemeinden und Planungsgruppen zum Bericht RZU vom Januar 1975, Hrsg. Regionalplanung Zürich und Umgebung (RZU), Zürich Oktober 1975

- VBZ, Finanzhaushalt und Verbundtarif, Weisung 321 des Stadtrates von Zürich an den Gemeinderat vom 10. Februar 1972
- VBZ Kontakt, Personalzeitschrift der VBZ, diverse Nummern
- VBZ-Marktanalyse, Zusammenfassender Bericht der Prognose-Studie 1976, unveröff. Druck, VBZ Abteilung Marketing, Zürich 1977
- „Verkehr, leise und schnell“, Artikel in: Der Spiegel, Nr. 51, Hamburg 18. Dezember 1978, S. 75-77
- Verkehrskonzept, Hrsg. Schweizerische Gesellschaft für Umweltschutz (SGU), Zürich 1977
- Verordnung betreffend die Konzessionierung und Kontrolle der Automobilunternehmungen, Aufzüge und Luftseilbahnen vom 18. September 1906
- Verordnung über Bau und Betrieb der schweizerischen Nebenbahnen vom 19. März 1929
- Verordnung über das Rechnungswesen und die Buchungsvorschriften vom 19. Dezember 1958
- Verordnung über den Finanzhaushalt (Finanzverordnung), GRB vom 13. November 1957, mit Änderungen bis 25. Januar 1967, Neudruck 1973
- Verordnung über den Vollzug des sechsten und siebten Abschnittes des EG vom 19. Dezember, Stand 1. Februar 1974
- Verordnung über die Arbeits- und Ruhezeit der berufsmäßigen Motorfahrzeugführer (Chauffeurverordnung) vom 18. Januar 1966
- Verordnung über die Konzessionierung von Automobilunternehmungen für die Beförderung von Personen und Gepäck mit Kraftwagen (Kraftwagenverordnung) vom 8. Februar 1916
- Verordnung vom 1. Februar 1875 zum Bundesgesetz über den Bau und Betrieb der Eisenbahnen vom 23. Dezember 1872
- Verordnung zum Bundesgesetz über die Arbeit in Unternehmen des öffentlichen Verkehrs (AZGV) vom 26. Januar 1972

- Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über die Trolleybus-
unternehmen vom 6. Juli 1951
- Vollziehungsverordnung zum SBBG vom 15. Februar 1946
- Vollziehungsverordnung II zum Bundesgesetz betreffend den
Postverkehr (Automobilkonzessionsverordnung) vom 4.
Januar 1960
- Vorschriften betreffend Verwaltung und Rechnungsstellung
über gewerbliche Gemeindebetriebe, vom 23.9.1915, Zü-
rich
- Vorschriften über die Besetzung von Stellen und die Beförde-
rungen in der Stadtverwaltung (Beförderungsvorschrif-
ten), StRB vom 24. Februar 1972
- Weisung Nr. 128 des Stadtrates an den Gemeinderat, U-Bahn
Zürich, Zürich 21. Januar 1971
- Weisung 242 des Stadtrates an den Gemeinderat, Erlaß einer
neuen Tarifordnung der Verkehrsbetriebe, Zürich 14.
Januar 1976
- Weisung des VIB an den Stadtrat, Verkehrsbetriebe, Einführung
einer neuen Buslinie Nr. 45, vom 30. Januar 1976
- Weisung des VIB an den Stadtrat, Verkehrsbetriebe, Jahresfahr-
plan 1978/79, vom 14. April 1978
- Zürcher Behördendelegation für den Regionalverkehr, Entwurf
einer verkehrspolitischen Absichtserklärung, unveröff.
Studie, Zürich Oktober 1974
- Zürcher Tramway-Akte, Zürich 1881
- Zusammenfassung Besoldungsverordnung etc. der Stadt Zürich,
gültig ab 1. Januar 1978, Hrsg. Stadt Zürich
- Zusammenfassung von Vorschriften über das Dienstverhältnis
städtischer Arbeitnehmer, Stand 1. Januar 1978, Hrsg.
Stadt Zürich, Zürich o.J.

Abkürzungsverzeichnis

AETR	Europäisches Übereinkommen über die Arbeit des im internationalen Straßenverkehr beschäftigten Fahrpersonals
ArG	Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel vom 13. März 1964
ARV	Verordnung über die Arbeits- und Ruhezeit der berufsmäßigen Motorfahrzeugführer (Chauffeurverordnung) vom 18. Januar 1966
AZG	Bundesgesetz über die Arbeit in Unternehmen des öffentlichen Verkehrs vom 17. Februar 1971
AZGV	Verordnung zum Bundesgesetz über die Arbeit in Unternehmen des öffentlichen Verkehrs vom 26. Januar 1972
Bb	Bahnbau (Abteilung der VBZ)
BB	Bundesbeschluß
BG	Bundesgesetz
BRB	Bundesratsbeschluß
B + V	Betrieb und Verkehr (Abteilung der VBZ)
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Stand 1. April 1976
BVB	Basler Verkehrsbetriebe
EAV	Eidgenössisches Amt für Verkehr
EG	Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957, Stand 1. Juli 1976
ESZ	Elektrische Straßenbahn Zürich AG.
ETHZ	Eidgenössische Technische Hochschule Zürich
EVED	Eidgenössisches Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement
EWZ	Elektrizitätswerk Zürich
FDP	Freisinnig-demokratische Partei
FR	Finanz- und Rechnungswesen (Abteilung der VBZ)
GPK	Geschäftsprüfungskommission
GR	Gemeinderat
GRB	Gemeinderatsbeschluß
GVK(-CH)	Gesamtverkehrskonzeption (Schweiz)
GVZ	Gasversorgung Zürich

HWV	Höhere Wirtschafts- und Verwaltungsschule (Zürich)
IBA	Ingenieurbüro für bauliche Anlagen
ifb	Institut für Betriebswirtschaft (der Hochschule St. Gallen)
IVT	Institut für Verkehrsplanung und Transporttechnik (der ETHZ)
NR	Nationalrat
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
PP	Planung und Projektierung (Abteilung der VBZ)
PTT	Schweizerische Post-, Telefon- und Telegrafendienste
PVG	Postverkehrsgesetz vom 2. Oktober 1924
RPK	Rechnungsprüfungskommission
RZU	Regionalplanung Zürich und Umgebung
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SBBG	Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen vom 15. Februar 1946
SGU	Schweizerische Gesellschaft für Umweltschutz
StRB	Stadtratsbeschluß
StStZ	Städtische Straßenbahn Zürich
VBRL	Verkehrsbetriebe der Region Limmattal
V(B)RZ	Verkehrsbetriebe der Region Zürich
VBZ	Verkehrsbetriebe (der Stadt) Zürich
VIB	Vorstand der Industriellen Betriebe (der Stadt Zürich)
VöV	Verband öffentlicher Verkehrsbetriebe (Köln)
VPOD	Verband des Personals öffentlicher Dienste, Sektion Zürich Städtische
VRF	Verkehrsbetriebe Region Furttal
VROG	Verkehrsbetriebe Region oberes Glattal
VZGV	Verein Zürcherischer Gemeinderatsschreiber und Verwaltungsbeamter
WDG	Werkstatt-, Depot- und Garagendienst (Abteilung der VBZ)
WVZ	Wasserversorgung Zürich
ZSG	Zürichsee Schifffahrtsgesellschaft

Abbildungsverzeichnis

	Seite
Abbildung 1	Arbeits- und Ruhezeit im Betriebsdienst
Abbildung 2	Verwaltungsaufbau der Stadt Zürich und der Verkehrsbetriebe Zürich
Abbildung 3	Verkehrspolitische Ziele und Kriterien auf Gemeindeebene
	68
	102
	131

Teil I

Einleitung

Kapitel 1

Die Problemstellung: Die Krise im öffentlichen Personennahverkehr

1. Der grundlegende Wandel der Struktur des Personennahverkehrsmarktes

Im Gefolge des zunehmenden Wohlstandes breiter Schichten und der daraus resultierenden erhöhten Mobilität hat sich das schon seit Jahrzehnten existierende Verkehrsmittel „Personenwagen“ in den letzten fünfundzwanzig Jahren explosionsartig entwickeln können, sodaß der Anteil des Privatverkehrs am Total der Personenverkehrsleistung¹⁾ in der Schweiz 1974 bereits 82%²⁾ betrug.

Dieser Wandel auf dem Personenverkehrsmarkt ist in seiner Bedeutung der Strukturänderung des Verkehrssektors durch die Einführung der Eisenbahnen in der Mitte des letzten Jahrhunderts und den Bau und Betrieb der Straßenbahnen um die Jahrhundertwende³⁾ vergleichbar.

Beinahe ebenso stürmisch wie auf Landesebene verlief die Entwicklung in der Stadt Zürich. Der Bestand an immatrikulierten Personenwagen betrug 1950 17'600 Fahrzeuge; bis 1975 war er

- 1) Verstanden werden darunter sowohl am Markt abgesetzte Personenkilometer der öffentlichen Verkehrunternehmen, als auch im schweizerischen Inland-Individualverkehr selbst produzierte und konsumierte Personenkilometer.
- 2) Vgl. GVK-CH, Schlußbericht, Bern 1977, Tabelle 16, S. 133.
- 3) Künzi, H.P., Volkswirtschaftliche Probleme des öffentlichen Verkehrs, in: Wirtschaftliche Publikationen der Zürcher Handelskammer, Heft 37, Zürich 1971, S. 12 f.

auf 118'544 Einheiten angestiegen. Im öffentlichen Verkehr konnte absolut gesehen die Zahl der durch das kommunale Verkehrsmittel beförderten Fahrgäste – nach einer ausgeprägten Wachstumsperiode, die bis 1960 dauerte – zwar nicht mehr erhöht, aber doch immerhin gehalten werden¹⁾.

Der dem öffentlichen städtischen Verkehrsmittel verbleibende Anteil am Gesamtvolumen des Personennahverkehrs in der Stadt Zürich liegt im Vergleich zum entsprechenden gesamtschweizerischen Anteilswert um einiges höher. Dieses Faktum ist u.a. darauf zurückzuführen,

- daß sich der städtische Verkehr innerhalb der bestehenden Bausubstanz, die nur marginal und langfristig veränderbar ist, abwickeln muß, womit der Rahmen der städtischen Straßenbau- und teilweise auch der Parkraumpolitik abgesteckt ist, und
- daß die Stadt Zürich ein leistungsfähiges und preiswertes²⁾ öffentliches Verkehrsmittel – die „Verkehrsbetriebe Zürich“, im folgenden abgekürzt VBZ genannt – betreibt.

Durch die Möglichkeit des Eigentransportes im Individualverkehr ist den Nahverkehrsunternehmen erstmals in ihrer Geschichte eine starke Konkurrenz erwachsen. Diese Entwicklung hat die Monopolstellung, die das öffentliche Zürcher Personennahverkehrsmittel während rund siebenzig Jahren im Nahverkehr besaß, gebrochen und den modal-split nachhaltig zugunsten des Privatverkehrsmittels verändert.

Dabei spielt sich der Wettbewerb zwischen dem öffentlichen und dem privaten Verkehrsmittel weniger auf der Preisebene ab,

1) Vgl. Geschäftsberichte der VBZ, 1950-1975.

2) Unter „Leistungsfähigkeit“ ist hier die Summe der Elemente der Angebotsqualität zu verstehen. „Preiswert“ sind die VBZ-Leistungen in Relation zu den Leistungen des Individualverkehrsmittels Personenwagen.

als vielmehr auf dem Gebiet der Angebotsqualität¹⁾. Die Stadt Zürich hat deshalb aus wettbewerbsspolitischen und verkehrspolitischen Überlegungen ab Mitte der sechziger Jahre das kommunale Verkehrsmittel in seiner Qualität laufend verbessert. Zu den ergriffenen Maßnahmen zählen im einzelnen die Erhöhung der platzmäßigen Kapazität der Fahrzeuge und des Fahrzeugkomfortes, die Steigerung der Betriebsleistungen und Fahrplanverbesserungen.

2. Das Fortbestehen der restriktiven Rahmenbedingungen des öffentlichen Personennahverkehrs

Die Neuaufteilung des „Verkehrskuchens“ im Nahverkehr hat das bestehende Gleichgewicht auf dem Personennahverkehrsmarkt auf zweierlei Art gestört: Einerseits hat der zunehmende Individualverkehr zu Überlastungserscheinungen des Verkehrsapparates vor allem in Form von Stauungen²⁾ in den Verkehrsspitzen geführt, andererseits hat sich die wirtschaftliche Lage der öffentlichen Personennahverkehrsunternehmen derart verschlechtert³⁾, daß von einer eigentlichen Krise gesprochen werden kann.

Das durch die Symptome angezeigte Nahverkehrsproblem resultiert nach Meinung von Lichfield und Chapman ⁴⁾ aus einer

- 1) Qualität des Verkehrs wird hier im Sinne Niehans' verstanden. Sie umfaßt die Parameter Zeitpunkt, Häufigkeit, Schnelligkeit, Pünktlichkeit, Sicherheit, Bequemlichkeit. Vgl. Niehans, J., Skript Verkehrspolitik, Leitfaden zur Vorlesung praktische Sozialökonomie: Verkehr. Unveröff. Vervielfältigung des Wirtschaftswiss. Verbandes der Univ. Zürich, Zürich 1962, S. 42 ff.
- 2) Vgl. Zimmermann, K., Umweltprobleme der Verstädterung, in: Fürst, D., Stadtökonomie, Stuttgart 1977, S. 148 f.
- 3) Vgl. Latscha, W., Eigenwirtschaftlichkeit im öffentlichen Personennahverkehr, in: Bericht 6 des 38. internat. Kongresses des internat. Verbandes für öffentl. Verkehrswesen, Brüssel 1969, S. 8 f.
- 4) Lichfield, N. and Chapman, H., The Urban Transport Problem and Modal Choice, in: Journal of Transport Economics and Policy, London 1971, S. 247.

dem herrschenden Preis-System immanenten Tendenz zum Ungleichgewicht zwischen Angebot von und Nachfrage nach Strassen- und öffentlicher Verkehrsmittel-Infrastruktur. Zum Versagen der Ausgleichsfunktion des Preismechanismus führt im Individualverkehr das Fehlen eines Marktpreises für die knappen Güter Straße und Parkraum¹⁾ und im öffentlichen Verkehr die volkswirtschaftliche Notwendigkeit der Aufrechterhaltung eines öffentlichen Verkehrsmittels mit seinen angebotstechnischen und politischen Restriktionen²⁾³⁾.

Diese Restriktionen sind kein neues Phänomen. Sie machen sich aber erst heute unter dem Einfluß der Konkurrenz durch das Individualverkehrsmittel, das ihnen nicht unterworfen ist, in Form von Defiziten bei den kommunalen Verkehrsunternehmen störend bemerkbar⁴⁾. Früher waren die Unternehmen dank der ihnen vom Gesetzgeber zugebilligten Monopolstellung und dem praktischen Fehlen der Konkurrenz durch den Individualverkehr in der Lage, Preise zu fordern, die es ermöglichten, die Kosten sämtlicher dem öffentlichen Verkehr auferlegten und innewohnenden Restriktionen auszugleichen. Trotz inzwischen veränderter Marktstruktur sehen sich die Nahverkehrsunternehmen noch immer den überkommenen, im Hinblick auf die Gewährleistung einer optimalen Zielerfüllung unüberprüften Restriktionen unterworfen⁵⁾.

- 1) Vgl. Kentner, W., Planung und Auslastung der Verkehrsinfrastruktur in Ballungsräumen, Düsseldorf 1972, Schriftenr. des Instit. für Verkehrswiss., Bd. 29, S. 328 ff. Als volkswirtschaftlicher Preis müssen allerdings die Zeitkosten der Staus angesehen werden. Vgl. auch Plath, F., Nutzen-Kosten-Analyse für Städtische Verkehrsprojekte, Schriften zur angewandten Wirtschaftsforschung, Nr. 35, Tübingen 1977, S. 47.
- 2) Vgl. unten, Kapitel 4 und 5.
- 3) Meier, A., Öffentlicher Verkehr als staatliche Aufgabe, in: Disp 49/50, Publik. Des Instit. für Orts-, Regional- und Landesplanung der ETHZ, Zürich 1978, S. 21. Meier nennt als defizitverursachende Rahmenbedingungen: Vage Zielvorgaben, politische Leistungsaufgaben, ungenügende Finanzierung durch den Träger, politische Tarife, gebundene Lohn- und Gehaltssysteme und Wettbewerbsverzerrungen.
- 4) Vgl. Latscha, W., a.a.O., S. 23.
- 5) Vgl. z.B. Ulrich, H. und Sidler, F., Ein Management-Modell für die öffentliche Hand, Bern und Stuttgart 1977, S. 9 f.

3. Innerbetriebliche Mängel

Neben den Rahmenbedingungen können auch innerbetriebliche Mängel die schlechte wirtschaftliche Lage der kommunalen Verkehrsunternehmen begründen¹⁾. Wie weit einzelwirtschaftliche Ineffizienzen gemeinwirtschaftlich gebundener Unternehmen tatsächlich existieren, ist in der täglichen politischen Auseinandersetzung ein immer wieder mit großem Engagement diskutiertes Thema. Eine interessante Analyse der gesamten Effizienzproblematik hat Zumbühl dargestellt²⁾. Die innerbetrieblichen Mängel seien hier lediglich der Vollständigkeit halber erwähnt.

Kapitel 2

Die Methodik der Problembearbeitung

1. Begriffliches

Öffentlicher Personenverkehr unterscheidet sich vom privaten Personenverkehr nicht so sehr durch die verschiedenartigen Verkehrsmittel, als vielmehr durch die Form der Verkehrsleistung. Beim privaten Personenverkehr wird die Leistung individuell erstellt und konsumiert. Das öffentliche Personenverkehrsmittel ist ein Massenverkehrsmittel, das am Markt Transportmöglichkeiten offeriert. Dabei ist es im „Allgemeininteresse“ den sogenannten vier Grundpflichten und weiteren Restriktionen unterworfen, die die Leistungserstellung maßgeblich beeinflussen. Es

1) Meier, A., a.a.O., S. 21.

2) Zumbühl, M., Privatisierung staatlicher Wirtschaftstätigkeit – Notwendigkeit und Möglichkeiten?, Basler Diss., Basler sozialökonomische Studien, Nr. 11, Zürich 1978.

sind gerade erst diese gemeinwirtschaftlichen Lasten, die den öffentlichen Charakter eines Personenverkehrsmittels ausmachen¹⁾.

Unter den Bedingungen eines Entscheidungsfeldes versteht beispielsweise Kaspar „physische, politische, wirtschaftliche und andere Gegebenheiten mit Einfluß auf den Entscheidungsspielraum“²⁾. Durch diese konstituierenden Randbedingungen ist der Umweltraum des Entscheidungsspielraumes abgesteckt. Inhaltlich erstreckt sich der Entscheidungsspielraum auf die betrieblichen Dispositionsbereiche Leistungserstellung, Leistungsverwertung und Finanzierung³⁾.

In der betrieblichen Organisationslehre bezeichnet der Begriff „Handlungsspielraum“ i.e.S. die Möglichkeit der Wahl zwischen verschiedenen Alternativen im Verlaufe eines Entscheidungsprozesses und i.w.S. die Möglichkeit des Wählens überhaupt⁴⁾. Der Spielraum wird umso stärker eingeengt, je differenzierter und umfassender die institutionalisierten Entscheidungskriterien sind. Bei totaler Reglementierung kann nicht mehr von einem Entscheidungs-, Handlungs- oder Ermessensspielraum gesprochen werden; an seine Stelle tritt die bürokratische Handlungs-Anweisung.

2. Die Abgrenzung des Erkenntnisbereiches

Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, private Güter und Dienste, also auch Transportleistungen, durch private Unternehmen oder durch staatliche Unternehmen herzustellen. In einer sozia-

- 1) Die hier angesprochene Problematik wird in Kapitel 5 besprochen.
- 2) Kaspar, C., Verkehrswirtschaftslehre im Grundriß, Bern und Stuttgart 1977, S. 143.
- 3) Vgl. Schöpf, A. und Hubka, B., Betriebswirtschaftliche Betrachtung der kommunalen Versorgungsbetriebe, in: Gemeinwirtschaftliche Betriebe und öffentliche Verwaltungen, hrsg. von H.R. Haeseler, Opladen 1976, S. 73.
- 4) Vgl. Grochla, E., HdWB der Organisation, Stuttgart 1973, Stichwort Entscheidung, Sp. 475 ff.

len Marktwirtschaft wie der schweizerischen sind das Abweichen von den Bedingungen des Konkurrenzmodells¹⁾ und die damit verbundenen Staatseingriffe nur dann — aus ökonomischer Sicht — zulässig, wenn der Marktmechanismus nicht zu einer effizienten Faktorallokation führt²⁾.

Für Marktversagen kann es verschiedene Gründe geben³⁾. An dieser Stelle sei lediglich festgehalten, daß im zu untersuchenden Beispiel die dem öffentlichen Personennahverkehr inhärenten Restriktionen zum Versagen des Marktmechanismus führen.

Einige der Restriktionen sind ein integrierender Bestandteil des öffentlichen Personennahverkehrs; als solche werden sie in der verkehrswissenschaftlichen Literatur als sogenannte „Besonderheiten“ des Verkehrs besprochen. Ein anderer Teil der Restriktionen resultiert aus verkehrspolitischen Zielsetzungen. Des weiteren rühren Restriktionen aus dem Umstand und der Art der Eingliederung sowohl in die kommunale Verwaltung, als auch in das politische System der Gemeinde her⁴⁾.

In praxi hat die Entwicklung im Bereich öffentlicher Personennahverkehrsmittel zur Herausbildung spezifischer Organisationsformen geführt, in deren Einbettung sich die Leistungserstellung⁵⁾

1) Vgl. Giersch, H., Allgemeine Wirtschaftspolitik, Grundlagen, Wiesbaden 1961, S. 108 ff.

2) Vgl. Fest, H.E., Zur gesamtwirtschaftlichen Konsistenz des Entscheidungskriteriums für die Auswahl öffentlicher Investitionen, Berlin 1971, S. 65 ff. Zur Vornahme allokativ-effizienter Infrastrukturinvestitionen postuliert Fest ein Modell, in dem die ökonomischen Restriktionen ausdrücklich berücksichtigt sind.

3) Vgl. Zumbühl, M., a.a.O., S. 61 ff. Ferner: Musgrave, R.A., Musgrave, P.B. und Kullmer, L., Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, 1. Bd., Tübingen 1975, S. 5 f.

4) Schöpf, A. und Hubka, B., a.a.O., S. 72.

5) Vgl. auch Voigt, F., Verkehr, 1. Bd., 1. Hälfte, Berlin 1973, S. 204 f.

vollzieht. Im Falle eines produktiven Unternehmens der öffentlichen Hand, wie beispielsweise der VBZ, ist dabei die Dispositionsfreiheit – im Vergleich zu einem privatwirtschaftlichen, gewinnorientierten Unternehmen – wesentlich eingeschränkt.

Die verkehrspolitischen Zielsetzungen sind – als Restriktionsparameter – abhängig von der dynamischen Entwicklung im Verkehrssektor und dem Wandel der städtebaulichen Leitbilder. Deshalb sind auch die Grenzen zwischen privaten und staatlichen resp. staatlich beeinflussten Entscheidungsräumen flexibel und sollten, nach Meinung von Krelle, von jeder Generation neu bestimmt werden¹⁾.

3. Das Untersuchungsziel

Eine einmal ins Leben gerufene Organisationsstruktur entwickelt eine Eigendynamik und Beständigkeit, die nur wenig Anpassungsfähigkeit gegenüber sich verändernden Umweltbedingungen aufweisen kann. Neben den angebots-technischen Faktoren kann ebenso historischen Entscheidungen, die zu ihrer Zeit und unter damaligen Umständen ihre Berechtigung hatten, eine entscheidende Rolle für die Gegenwart zukommen. So urteilt beispielsweise auch Voigt: „Einmal auferlegte gemeinwirtschaftliche Auflagen . . . werden als selbstverständlich und unumgänglich empfunden und sind deshalb nur schwer rückgängig zu machen“²⁾.

Damit im Verkehrsbereich gewachsene Organisationsstrukturen durchschaubar und nötigenfalls veränderbar werden, sei mit Kentner gefordert: „Die vorgegebenen Restriktionen dürfen nicht vorbehaltlos akzeptiert und als starre Grenzen in die Betrachtung einbezogen werden, sondern ihr Einfluß ist derart zu verdeutlichen“³⁾, daß sowohl dem Politiker als auch dem Souve-

1) Krelle, W., Artikel: „Eröffungsansprache zum Thema ‚Staat und Wirtschaft‘“, Vortrag gehalten anlässlich der Jahrestagung 1978 des „Vereins für Socialpolitik“ in Hamburg, Artikel in der NZZ, Zürich 28.9.1978.

2) Voigt, F., Verkehr, 1. Bd., 2. Hälfte, Berlin 1973, S. 788.

3) Kentner, W., a.a.O., S. 308.

rän als oberster Instanz bei ihrer verkehrspolitischen Entscheidungstätigkeit alle ökonomischen Zusammenhänge und Auswirkungen der Restriktionen bekannt sind.

Mit der vorliegenden Arbeit wird daher der Versuch unternommen, speziell die organisatorisch-institutionellen Arbeitsbedingungen eines öffentlichen Personennahverkehrsunternehmens am Beispiel der „Verkehrsbetriebe Zürich“ darzustellen und ihren wettbewerbs- und verkehrspolitisch restriktiven Einfluß auf die verkehrswissenschaftlich optimale Zielerfüllung¹⁾ zu beurteilen.

4. Die Strukturierung der Untersuchung

Die Arbeit gliedert sich in drei Teile. Nachdem im ersten Teil die Problemstellung und die Methodik der Problembearbeitung erläutert wird, sollen im zweiten Teil die Parameter des Entscheidungsspielraumes der „Verkehrsbetriebe Zürich“ skizziert werden. Vorangestellt ist ein historischer Abriß der Entwicklung, der zeigt, wie es zur konkreten Organisationsform der VBZ gekommen ist. Vor diesem Hintergrund werden die restriktiven Arbeitsbedingungen des öffentlichen Personennahverkehrs von Zürich in ihrer Funktion als Einengungen des optimalen Entscheidungsspielraumes dargestellt. Im dritten Teil erfolgt die Beurteilung der Restriktionen des Entscheidungsspielraumes anhand eines zu erarbeitenden volkswirtschaftlichen Kriterienkataloges.

1) Vgl. unten, Kapitel 5, 1.

Teil II

Der Entscheidungsspielraum der „Verkehrsbetriebe Zürich“

Kapitel 3

Die historische Entwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs in Zürich

1. Vorgeschichte

Mit der Erfindung der Eisenbahn war ein neues Zeitalter im Verkehrswesen angebrochen. Die Vorteile des für die damalige Zeit und im Vergleich zu den Pferdewagen und Wassertransportmitteln schnellen und erst noch günstigeren Transportes wurden in den maßgebenden wirtschaftlichen und politischen Gremien rasch erkannt. So erstaunt es nicht, wenn die neuen Errungenschaften auch im Stadtverkehr, der bis dahin vorwiegend Fußgängerverkehr und Beförderung mit Pferdewagen beinhaltete, Verwendung finden sollten.

Bereits 1832 wurde in New York die „amerikanische Pferdeeisenbahn“¹⁾ gebaut und, nach einigen Unterbrüchen, ab 1852 ständig betrieben. In Europa wurden nach diesem Vorbild ähnliche Verkehrseinrichtungen erstellt und zwar 1854 in Paris, 1860 in London, 1865 in Berlin und 1862, als erste Linie in der Schweiz, die Strecke Genf-Carouge.

Die Bestrebungen, das neue Verkehrsmittel auch in Zürich zur Verbindung der Altstadt mit den damaligen Vororten einzuführen, datieren in die sechziger Jahre des letzten Jahrhunderts. 1862/63 wurde ein „Gutachten über die Frage der Schienenver-

1) Schnöller, E., Die Städtische Straßenbahn Zürich, Diss. Zürich 1927, Davos, S. 20.

bindung zwischen Nordostbahnhof und See“¹⁾ ausgearbeitet. Zur selben Zeit reichte ein Genfer Unternehmer dem Zürcher Regierungsrat ein Pferdebahnprojekt für dieselbe Strecke ein. Dadurch war die Stadt aufgefordert, sich erstmals mit dem sich entwickelnden Verkehrsmittel Straßenbahn auseinanderzusetzen. Es wurden in der Folge zwar verschiedene Berichte und Gutachten erstellt²⁾, doch kam es nicht zu einer Lösung. Um das vorhandene Verkehrsbedürfnis trotzdem zu befriedigen, wurde deshalb durch die Gemeinde Riesbach und Private 1867 eine von den Trägern subventionierte Omnibuslinie vom Tiefenbrunnen zum Bahnhof Zürich eingerichtet; sie konnte sich aber wegen zu tiefen Kostendeckungsgraden nicht halten. Ebenso erfolglos blieb 1876 ein durch die Gemeinde Riesbach beim Bund eingereichtes Konzessionsgesuch für eine Straßeneisenbahn.

1877 wurde auf Initiative der Stadt Zürich und im Auftrag ihrer Gemeindekommission und der Außengemeinden ein „Bericht über Straßenbahnen, Tramways und deren Einführung in Zürich“³⁾ ausgearbeitet und vorgelegt. Darin wurde empfohlen, daß die interessierten Gemeinden, ähnlich dem Vorgehen bei der Seewasserversorgung im Jahre 1866⁴⁾, unter Beteiligung privater Unternehmer eine „Bahn als Eigenthum und Bestandtheil der Straße solid und billig herstellen und den Betrieb an Privatunternehmer verpachten“⁵⁾ sollten.

Erst 1881, nachdem sich die Gemeinden Zürich, Riesbach, Enge und Außersihl zum „Straßenbahnverband“ zusammengefunden und damit eine tragfähige politische Basis für die Schaffung

- 1) Winterhalter, U. und Senti, A., Städtische Straßenbahn Zürich, 1896-1936, Sonderdruck aus der Zürcher Statistischen Nachrichten, Zürich 1936, S. 2.
- 2) Vgl. Winterhalter, U. und Senti, A., a.a.O., S. 2.
- 3) a.a.O.
- 4) Vgl. Rebsamen, H.P., Artikel „Zürich Total 1890-1919“, in: TAM vom 19.11.1977, Nr. 46, Zürich, S. 20.
- 5) Bürkli-Ziegler, Huber-Werdmüller, Bericht über Straßenbahnen, Tramways und deren Einführung in Zürich, Zürich 1877.

eines größeren Verkehrssystems geschaffen hatten, konnte an die Verwirklichung der erarbeiteten Projekte gegangen werden.

2. Gründung und Betrieb privater Unternehmen

Im Jahre 1883 sollte in Zürich eine Landesausstellung stattfinden, außerdem war der Ausbau der Quaianlagen geplant. Diese Vorhaben waren Anlaß zur Beschleunigung des Bahnbaues. Der Straßenbahnverband bildete eine Delegation mit einer „Straßenbahnkommission“, die die Konzession für den Bau zweier Tramlinien zur Submission auflegte.

An die Konzessionsvergabe waren zwei Bedingungen geknüpft: Derjenige Unternehmer durfte auf öffentlichen Straßen der Gemeinden und des Kantons eine Bahn bauen, der „für die Bevölkerung“ die günstigsten Bedingungen machte. Gleichzeitig sollte er ohne Gemeindesubventionen ein „möglichst ausgedehntes Netz mit zahlreichen Fahrten erstellen“¹⁾. Als Entgelt für diese Auflagen mußten keine Wegebenutzungsgebühren entrichtet werden, obwohl sich, durch die Mitbenützung der Straßenbahn, der Straßenunterhalt zu Lasten der kommunalen Träger verteuern würde.

Die Londoner Firma Meston & Co. machte das billigste Festpreisangebot und erhielt deshalb im Juli 1881 Konzession und Auftrag zum Bau einer Pferdeisenbahn. Diese Konzession wurde alsbald auf die am 25. März 1882 zum Zwecke des Trambetriebes gegründete „Zürcher Straßenbahn-Aktiengesellschaft“ übertragen. Am 31. Januar 1882 war, nachdem alle rechtlichen Kompetenzkonflikte zwischen Bund und Kanton Zürich ausgeräumt waren, auch die zum Betrieb notwendige Bundeskonzession erteilt worden. Bereits Ende September desselben Jahres

1) Zürcher Tramway-Akte, 1881.

konnten die Bauarbeiten beendet werden und drei Linien nahmen ihren Betrieb auf. „Damit hatte Zürich seine erste Straßenbahn, das ‚Röbli tram‘“¹⁾.

In der kantonalen Konzessionsurkunde vom 3. Dezember 1881 nahm die Absicht der interessierten Gründergemeinden des Straßenbahnverbandes, Verkehrspolitik zu treiben, erstmals Gestalt an²⁾. Die Straßenbahnkommission erhielt mehr oder weniger umfangreiche Kompetenzen „hinsichtlich der“ technischen „Ausführung des Betriebes in allen seinen Teilen“, sowie Aufsichts- und Kontrollfunktionen. Sämtliche Vorlagen bezüglich Betrieb und Betriebsmaterial mußten ihr unterbreitet werden. Daneben hatte sie die Gemeinden gegenüber dem Unternehmer und den Oberbehörden zu vertreten.

Leider wurde, nach Meinung Schnöllers³⁾, „die Frage der Linienführung fast ganz vernachlässigt“, was sich später als verkehrspolitischer Nachteil erweisen sollte und zu einem ausschlaggebenden Grund der Verstaatlichung wurde. Vorschriften bestanden hingegen über ein verlangtes Minimum des Angebotes an Anzahl Fahrten, der zeitlichen Intervalle der Wagenfolge und der täglichen Betriebsdauer.

Artikel 14 der genannten Urkunde enthielt Ansätze einer Tarifpolitik der Gemeinden: Die definitive Festsetzung der Taxen hatte im Einverständnis mit der Straßenbahnkommission zu erfolgen. Das Vorgehen bei einer Tarifänderung war schon in den Anfängen des Zürcher Trambetriebes kompliziert geregelt: „Zu jeder Taxerhöhung . . . war die Zustimmung des Regierungsrates und auf Antrag des Bundesrates sogar die der Bundesversammlung notwendig“⁴⁾.

1) Winterhalter, U. und Senti, A., a.a.O., S. 3.

2) Vgl. Schnöller, E., a.a.O., S. 35-38.

3) Schnöller, E., a.a.O., insbes. S. 35 f.

4) a.a.O., S. 37.

Für die weitere Entwicklung sowohl der privaten Straßenbahn als auch des öffentlichen Personennahverkehrs in Zürich war die Statuierung eines Rückkaufrechtes – ähnlich demjenigen des Eisenbahngesetzes von 1872 – durch die Konzessionsbegeber Gemeinden von zentraler Bedeutung. Auf dieses Recht durfte aber während der ersten fünfzehn Jahre der auf fünfzig Jahre befristeten Konzessionsdauer nur zurückgegriffen werden, falls „Gründe der öffentlichen Wohlfahrt oder Sicherheit“¹⁾ die Auflösung der Gesellschaft nötig erscheinen liessen.

Der Vergabe der kantonalen Konzession war eine lange Diskussion vorausgegangen. In seinem ersten Bericht aus dem Jahre 1865 hatte Stadtingenieur Bürkli-Ziegler bereits den Kommunalbau der Trambahnen aus volkswirtschaftlichen Überlegungen heraus gefordert: Die Pferdebahnen „eignen sich nicht zur freien Überlassung an die Privatspekulation, sondern sollen in den Händen der Behörden bleiben, welche ein Interesse haben, ihre Nachteile möglichst zu verhindern“²⁾. Dabei konnte er sich auf einen Bericht des Stadtingenieurs Newlands aus Liverpool berufen, den er 1860 erhalten hatte und worin die Meinung vertreten wurde, daß die Pferdebahnen „eine Wohltat für das Gemeinwesen, besonders für die niedrigeren Klassen“³⁾ sei.

Einen anderen Standpunkt nahmen die Privatunternehmer ein, die ein vitales Interesse an der Gewinn versprechenden, privatwirtschaftlichen Organisation der verkehrswirtschaftlichen Aktivitäten Zürichs hatten. Aus diesem Grunde hatte 1876 – neben der Gemeinde Riesbach – auch die Genfer Gesellschaft „Tramway Suisse“ ein allgemeines Konzessionsgesuch für Straßeneisenbahnen in der Region Zürich eingereicht; ihm war aber kein Erfolg beschieden.

1) Vgl. Konzessionsurkunde vom 3. Dezember 1881.

2) Bürkli-Ziegler, A., Über Straßenbahnen und Eisenbahnen in Städten, Zürich 1865, zit. in Schnöller, E., a.a.O., S. 21 f.

3) Newlands, J., Bericht über Pferdebahnen, vom 19.4.1860, zit. in Schnöller, E., a.a.O., S. 21.

Nachträglich und aus heutiger Sicht stellt sich die Frage, weshalb die Stadt Zürich, informiert durch mehrere Gutachten, die sie hatte ausarbeiten lassen, nicht gleich das öffentliche Personenverkehrsmittel in eigener Regie betreiben wollte. Dagegen sprachen aber damals, trotz der verkehrspolitischen Weitsicht Bürkli und anderer¹⁾, vor allem zwei ausschlaggebende Gründe:

1. Es darf nicht vergessen werden, daß die Finanzkraft der Gemeinden des Straßenbahnverbandes, gemessen an der Aufgabe des Bahnbaues, gering war. Außerdem bestand die politische Schwierigkeit der gerechten Aufteilung der finanziellen Lasten von Bau und Betrieb auf die einzelnen beteiligten Trägergemeinden.
2. Der kommunale Eigenbau und -betrieb hätte auch ein anderes Problem aufgeworfen: Die Straßenbahn war ja ein neuartiges Verkehrsmittel mit unbekannten Risiken. Ein Mißerfolg hätte unter den damaligen Bedingungen die davon betroffenen Gemeinden finanziell ruinieren können. Die konkrete Finanzierung erfolgte deshalb privatwirtschaftlich durch Meston & Co., die von der Gesamtvertragssumme von Franken 845'000.– beinahe die Hälfte über ein Konsortium unter der Leitung der darauf spezialisierten Schweizerischen Kreditanstalt in der Schweiz plazieren lassen konnten²⁾.

1) Bereits 1851 hatten die englischen Ingenieure Stephenson und Swinburne für die Eisenbahnen eine Zentralisierung der Konzessionshoheit zur einheitlichen verkehrspolitischen Willensbildung und zur Schaffung eines systematischen Verkehrsnetzes nach volkswirtschaftlichen Überlegungen vorgeschlagen. Mutatis mutandis hätte diese Forderung auch an den Straßenbahnprojekten für die Nahverkehrsräume auf ihre Gültigkeit überprüft werden können. Vgl. Kaspar, C., Die schweizerische Verkehrspolitik im Rückblick, Bern und Stuttgart 1976, S. 6.

2) Vgl. zur damaligen Finanzierungsproblematik von Großprojekten Kleinewefers, H. und Pfister, R., Die schweizerische Volkswirtschaft, Frauenfeld 1977, S. 64.

Nachdem nun die Zürcher Straßenbahn-Aktiengesellschaft als Modellunternehmen gegründet worden war und den Betrieb aufgenommen hatte, kam es aufgrund

- (a) der nach anfänglichen finanziellen Schwierigkeiten „sehr reichliche(n) Reingewinne“¹⁾,
- (b) der Entwicklung elektrischer Straßenbahnen – die erste „Elektrische“ war am 12. Mai 1881 in Berlin eröffnet worden –, und
- (c) des nicht zuletzt durch das „Rößlitram“ ermöglichten und von der Industrialisierung induzierten Stadtwachstums und der damit verbundenen, sich aufdrängenden ersten Eingemeindung vom 1. Januar 1893²⁾

von 1893 bis 1900 in kurzer Folge zur Gründung von sechs³⁾ weiteren Straßenbahn-Aktiengesellschaften, die alle elektrisch betriebene Fahrzeuge verwendeten.

1895 deckten die vier privaten Gesellschaften Zürcher Straßenbahn-AG., Elektrische Straßenbahn Zürich AG., Zentrale Zürichbergbahn AG. Und Industriequartier Straßenbahn Zürich III AG. mit ihren Linien das Stadtgebiet praktisch ab. Damit war die erste Phase der Einrichtung öffentlicher Personennahverkehrsmittel in Zürich abgeschlossen.

- 1) Winterhalter, U. und Senti, A., a.a.O., S. 4.
- 2) Zum bisherigen Zürich, der Altstadt, kamen neu die Gemeinden Enge und Unterleimbach, Wollishofen, Wiedikon, Außersihl, Unterstraß, Oberstraß, Fluntern, Hirslanden, Hottingen, Riesbach und Wipkingen dazu.
- 3) Fünf davon betrieben ihre Linien ganz oder zumindest teilweise auf (dem neuen) Stadtgebiet.

3. Verstaatlichung der Privatunternehmen und Konstituierung der Städtischen Straßenbahn Zürich (StStZ)

Die erwähnten vier Gesellschaften wiesen große „Verschiedenheiten in den Tarifen, im Fahrplan, in der Zugkraft, in der Organisation etc.“¹⁾ auf; von einem einheitlichen Verkehrssystem konnte somit natürlich nicht die Rede sein.

Dafür hatte sich die politische Situation durch die erste Eingemeindung der baulich, wirtschaftlich und kulturell mit Zürich eng verflochtenen Vororte grundlegend geändert. Jetzt bestand für die Stadt die Möglichkeit, eine einheitliche Verkehrspolitik zu betreiben.

Die Zeit um die Jahrhundertwende, in der die neuen Verkehrsmittel entstanden, war die Epoche des Jugendstils²⁾; sie war erfüllt von großer Technik-, Industrie- und Fortschrittsbegeisterung:

1895 wurde die Anwendung des Eisenbetons als Baumaterial in Zürich behördlich bewilligt, zur Staubbekämpfung erhielten die Straßen einen Asphaltbelag, Uraniaachse, Stadthaus, Amtshäuser und neue Universitätsgebäude wurden gebaut und im städtischen Bebauungsplan von 1901 waren öffentliche Gartenanlagen für alle Quartiere vorgesehen. Die „Stadtplanung geht nun von der Verkehrsplanung aus, die sie schließlich ganz beherrschen wird“³⁾.

1) Schnöller, E., a.a.O., S. 47. Hingewiesen sei hier außerdem auf die Tatsache einer sich wiederholenden Problematik: Auf der Stadtstufe bestanden damals dieselben Probleme, wie sie sich heute auf der regionalen Stufe aus der Vielzahl der verschiedenen Personennahverkehrsunternehmen ergeben. Vgl. dazu Baur, R., Die tarifpolitischen Aspekte der zwischenbetrieblichen Zusammenarbeit im öffentlichen Ballungsverkehr, St. Galler Diss., Winterthur 1974, S. 52-62.

2) Vgl. den Artikel „Zürich Total, 1890-1919“, Rebsamen, H. P., a.a.O.

3) a.a.O., S. 20.

Im Bereich des (öffentlichen) Verkehrs fand diese Entwicklung im „Straßenbahnprogramm“ des Stadtrates der erweiterten Stadt vom 23. August 1894¹⁾ ihren Niederschlag. In diesem Straßenbahnprogramm werden u.a. die meisten Gründe genannt, die für einen Rückkauf der an die Privatgesellschaften erteilten Konzessionen, also eine Verstaatlichung, sprachen:

Das durch den ständigen Nachfragedruck auf dem Arbeitsmarkt – verursacht durch die verkehrsgeographisch bedingten Standortvorteile Zürichs – geförderte Stadtwachstum²⁾ führte zu einem immer stärkeren Auseinanderfallen von Wohn- und Arbeitsort. Hinzu kam die einkommensabhängige soziale Segregation zwischen den verschiedenen Wohnquartieren bzw. -gemeinden³⁾, die gerade durch den Fortschritt des Verkehrswesens ermöglicht worden war. Früher hatten beispielsweise sowohl das Fabrikkader als auch die Arbeiterschaft unmittelbar neben dem Werksareal gewohnt, worauf zahlreiche bauliche Zeugen aus den Gründerjahren hinweisen. Aus diesen beiden Phänomenen ging ein stark wachsendes Verkehrsbedürfnis hervor.

Da sich die privaten Verkehrsgesellschaften in ihrer Unternehmenspolitik nur am Gewinnziel orientierten, waren sie verständlicherweise nicht an einer verkehrsmäßigen Erschließung der Quartiere der wenig zahlungskräftigen Arbeiterbevölkerung interessiert. Wie Beispiele aus anderen Städten zeigten, wäre der

1) Schnöller, E., a.a.O., S. 48 ff.

2) 1870 betrug die Bevölkerungszahl der Stadt Zürich und ihres nahen Umlandes (= heutiges Stadtgebiet) erst 66'201 Einwohner. 1888 waren es bereits 103'862 und im Jahre 1900 sogar 168'021 Einwohner. Quelle: Kleines Handbuch der Demokratie für Anfänger und Fortgeschrittene, Hrsg. Stadt Zürich, Zürich 1972, S. 12 und 18.

3) Vgl. Wulf, J., Arbeitsmarkt und Stadtentwicklung, in: Stadtökonomie, Hrsg. D. Fürst, Stuttgart und New York 1977, S. 112.

Betrieb rentabler Linien in Arbeiterquartiere nur bei entsprechend hoher Wohndichte möglich gewesen¹⁾. Das aber wollte der Stadtrat aus sozial-, gesundheits- und städtebaupolitischen Gründen verhindern.

Der Stadtrat sah die volkswirtschaftliche Funktion der Straßenbahn laut Straßenbahnprogramm darin, daß die Bahn „eine Aufgabe des öffentlichen Lebens“ ausübt, „Gewähr für eine ersprießliche Wahrung der öffentlichen Interessen“ bietet und nur Linien betreibt, die „einer bedeutenden Summe von Interessen dienen“. Diese Argumente zeigen deutlich die Einstellung der damaligen Stadtbehörden zur Straßenbahnpolitik. Damit wurde auch deren Stellung innerhalb der städtischen Gesamtpolitik erkannt und definiert, insbesondere ihre Rolle bei der Erfüllung wirtschaftspolitischer²⁾ und städtebaulicher³⁾ Ziele.

Ein weiterer Grund, der heute noch Gültigkeit besitzt, kam zu den bisher dargelegten hinzu. Aus produktionstechnischen und finanzwirtschaftlichen Erwägungen war der Betrieb städtischer Straßenbahnlinien verkehrswirtschaftlich nur unter der Bedingung optimal, daß ein technisch einheitliches Verkehrsnetz und eine wirtschaftlich einheitliche Willensbildung geschaffen wurden. Bei der Vielzahl der nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen tätigen Verkehrsunternehmen waren viele Doppelspurigkeiten vorhanden, vor allem beim Rollmaterial und im administrativen Bereich. Außerdem fuhr die Pferdebahn auf normalspurigen Geleisen, die elektrischen Straßenbahnen dagegen hatten die Meterspur gewählt; der Übergang des Rollmaterials von einem Netzsystem auf ein anderes war, da das „Rößlitram“ das Zentrum bildete⁴⁾, somit unmöglich.

1) Vgl. Schnöller, E., a.a.O., S. 48.

2) Vgl. Voigt, F., Verkehr, 1. Bd., 2. Hälfte, Berlin 1973, S. 693-705, vor allem S. 703.

3) Diese konsequent befolgte Haltung des Stadtrates ist – beispielsweise bei der Einrichtung neuer Linien – mit die Ursache, „daß man in Zürich im allgemeinen die elenden Kasernenmietshäuser nicht kennt“. Vgl. Schnöller, E., a.a.O., S. 48.

4) Vgl. dazu unten, S. 24.

Aus der Summe der angestellten Überlegungen und der verfolgten Ziele heraus wird es verständlich, daß die Stadtbehörden die Kommunalisierung der privaten Straßenbahngesellschaften anstrebten.

Als Alternative zur Verstaatlichung wäre nur die Schaffung eines einzigen (Monopol-)Verkehrsunternehmens in Frage gekommen, verbunden mit der Erteilung einer Konzession mit entsprechend strengen und detaillierten Auflagen und der Möglichkeit zu differenzierter Kontrolle durch die Konzessionsgeberin. Da sich aber drei verschiedene Unternehmen in den innerstädtischen Personenverkehrsmarkt teilten, wäre die Bevorzugung einer einzelnen Gesellschaft bei gleichzeitiger Ausschaltung der übrigen politisch undurchführbar gewesen. In dieser Situation entschlossen sich die städtischen Behörden zur Kommunalisierung¹⁾²⁾.

Bereits am 8. September 1894 hatte der Große Stadtrat (= Gemeinderat nach heutiger Definition) dem „Straßenbahnprogramm“ zugestimmt, und der Stadtrat war mit den Rückkaufverhandlungen beauftragt worden. Nach zähen Verhandlungen³⁾ mit der Zürcher Straßenbahn AG., der normalspurigen Pferdebahn mit den wichtigsten Linien im Zentrum Zürichs, konnte der Stadtrat den Stimmberechtigten einen Rückkaufvertrag mit Rückkaufstermin 1. Januar 1897⁴⁾ vorlegen. Er wurde in der Gemeindeabstimmung vom 23. Dezember 1894

- 1) Kommunalisiert war aus wettbewerbspolitischen Überlegungen auch das Monopolunternehmen Gaswerk.
- 2) Aus ähnlichen Gründen, vor allem Vereinheitlichung von Netz und Betrieb und dem Erforderniß der Staatspolitik, „nämlich der Bevölkerung ein leistungsfähiges und preiswertes Verkehrsmittel zur Verfügung zu stellen“, wurde am 15. Oktober 1897 das Bundesgesetz zur Verstaatlichung privater Eisenbahnen und zur Schaffung einer Staatsbahn erlassen. Vgl. Kaspar, C., a.a.O., S. 13.
- 3) Die Höhe der Rückkaufsumme war nach einer Bestimmung der Bundeskonzession von 1882 abhängig vom Reinertrag, einem sehr dehnbaren Begriff, den die Zürcher Strassenbahn AG. zu ihrem Vorteil zu nutzen verstand.
- 4) Gemäß Bundeskonzession war der Rückkauf erst nach 15 Jahren möglich.

mit 9'228 Ja- gegen 4'649 Neinstimmen angenommen. Damit war Zürich die erste Stadt Europas, die ihre Straßenbahn kommunalisierte¹⁾.

1896 beschloß die Stadt, wie es durch die Konzession vorgesehen war, neue Linien im Netzsystem der Elektrischen Straßenbahn Zürich AG. zu erstellen. Deshalb drängte sich auch die Verstaatlichung der „Elektrischen Straßenbahn Zürich AG.“ auf, die die Wahlberechtigten am 28. Juni 1896 guthießen. „Die Geschichte der Städtischen Straßenbahn Zürich beginnt“ deshalb „mit dem 1. Juli 1896, dem Tag, da die ‚Elektrische Strassenbahn Zürich AG.‘ . . . in den Besitz der Stadt überging“²⁾.

Nach der Konstituierung der Städtischen Straßenbahn Zürich war die 1893 gegründete „Zentrale Zürichbergbahn AG.“ das vorläufig letzte und einzige private Personenverkehrsunternehmen auf Stadtgrund; die „übrigen privaten Betriebe nahmen ihre Tätigkeit erst nach der Gründung der StStZ auf“³⁾.

4. Zwischenergebnis

In diesem kurzen historischen Abriß sind bereits die wichtigsten Ursachen des eingeschränkten Entscheidungsspielsraumes der Verkehrsbetriebe Zürich genannt worden. Die vorgängig der Gründung der Pferdebahn geführte verkehrspolitische Diskussion und die Überlegungen, von denen sich der Stadtrat bei der Aufstellung des „Straßenbahnprogrammes“ leiten ließ, und die zur Kommunalisierung der privaten Gesellschaften führten, zeigen schon in diesem frühen Zeitpunkt der Entwicklung die Bedingungen, unter denen auch heute noch ein öffentliches Personennahverkehrsunternehmen wie die VBZ arbeiten muß:

1) Damaschke, A., Aufgaben der Gemeindepolitik, Jena 1904, S. 556 ff., zit. in Schnöller, E., S. 54.

2) Trüb, W., Die Zürcher Straßenbahnen, Zürich 1978, S. 31.

3) a.a.O.

Erwähnt seien hier nur

- (a) das angebotstechnische Erfordernis der Netzvereinheitlichung,
- (b) die an volkswirtschaftlichen und sozialpolitischen Zielen orientierte Ausrichtung der Netzausgestaltung,
- (c) die wirtschaftlich notwendige Zentralisierung mit internem Ausgleich defizitärer Linien und
- (d) die beabsichtigte Siedlungspolitik der Stadt Zürich.

Dazu kam als weiterer prägender Umstand die sowohl aus politischen Gründen als auch zur Erreichung der beabsichtigten Ziele als notwendig erachtete Eingliederung in die Stadtverwaltung durch die Kommunalisierung.

Diese und einige weitere, oben angestellte Überlegungen hatten ihren Ausdruck auch in den erteilten Konzessionen gefunden, die ja mit einer Laufzeit von immerhin fünfzig Jahren ausgestattet waren. Durch die gesetzgeberischen Erlasse erfolgte eine Weichenstellung, die die weitere Entwicklung der Städtischen Strassenbahn Zürich entscheidend geprägt hat.

5. Ausbau des städtischen Verkehrsunternehmens

Die neu gebildete Stadt Groß-Zürich hatte versucht, bei den Bundesbehörden eine Konzession für ein städtisches Gesamtstraßenbahnnetz zu erhalten. Leider konnte diesem Ersuchen nicht stattgegeben werden, da schon Konzessionen an Private vergeben waren. Deshalb beschloß die Stadt im Straßenbahnprogramm, die von ihr verfolgten verkehrspolitischen Ziele durch allmählichen Rückkauf der privaten Straßenbahngesellschaften, deren Ausbau und durch den Neubau von Linien zu erreichen.

Daneben war vorgesehen, daß in und vor allem außerhalb des Stadtgebietes weitere private Gesellschaften Straßenbahnen erstellen durften, was auch in der Folge geschah. Diese Gesellschaften wurden später aber mit einer einzigen Ausnahme, nämlich der 1912 auf Bahnbetrieb eingerichteten Forchbahn AG., die ab Bahnhof Stadelhofen ein Stück weit die Geleise der Städtischen Straßenbahn Zürich mitbenützte, zurückgekauft.

Beim Rückkauf der Pferdebahn war die Höhe des Kaufpreises ja vom Gewinn abhängig. Abgesehen vom Abschluß des Rückkaufvertrages stand der Stadt Zürich nach den Konzessionsbestimmungen auch die Möglichkeit offen, von der Zürcher Straßenbahn AG. entweder eine Erhöhung der Fahrtenzahl oder eine Tarifiereduktion zu verlangen. Letzteres lief aber den Intentionen der Stadtbehörden zuwider, die beabsichtigten, mit den gut rentierenden Linien der Innenstadt „die äußern unrentablen, volkswirtschaftlich aber wichtigen Linien zu ernähren“¹⁾.

An der bisherigen „Hochpreis“-Tarifpolitik der privaten Straßenbahngesellschaften, die ansehnliche Renditen einbrachte, wurde nach der Verstaatlichung also festgehalten. Damit war fürs erste die Finanzierung der großen Neu- und Ausbauvorhaben der Städtischen Straßenbahn Zürich gesichert. Später wollte man, nach Abschluß der Arbeiten und der Abrechnungen, auf die Tarifrfrage zurückkommen und allenfalls „den Tarif so erniedrigen, daß er dem allgemeinen Volksinteresse angemessen sei“²⁾.

Gleichzeitig mit der Annahme des Rückkaufvertrages mit der ESZ vom 28. Juni 1896 hatten die Stimmberechtigten auch dem Bau von vier neuen, wichtigen Linien zugestimmt³⁾. Sie waren 1898/99 fertiggestellt und konnten in Betrieb genommen

1) Schnöller, E., a.a.O., S. 53.

2) a.a.O.

3) Alle Einzelheiten der neuen Linienabschnitte werden bei Trüb, W., ausführlich dargestellt.

werden. „Damit war . . . das Kernstück des Zürcher Tramnetzes geschaffen; vorerst allerdings mit verschiedenen Spurweiten . . .“¹⁾ In der Mitte des Netzes nämlich war immer noch die normalspurige Pferdebahn in Betrieb.

Bevor auf den unbedingt notwendig gewordenen Umbau des „Röblitrams“ eingegangen werden kann, darf der Neubau zweier sozialpolitisch wichtiger Linien nicht unerwähnt bleiben. Es handelt sich dabei um zwei Strecken im Kreis 2, die einem Teil der Bewohner von Wollishofen und der hinteren Enge, damals vorwiegend Arbeitern, den Anschluß ans Stadtnetz bringen sollten. Die angestellten Wirtschaftlichkeitsrechnungen hatten ergeben, daß diese Linien — zumindest in den ersten Jahren — mit Verlust arbeiten würden. Trotzdem entschied sich der Stadtrat am 21. Juni 1899 aus volkswirtschaftlichen Gründen, namentlich Zeitersparnis, „zum Bau dieser im privatwirtschaftlichen Sinne unrentablen Linien“²⁾.

Ohne einen Umbau auf Meterspur und Strombetrieb der auf den 1. Januar 1897 zum hohen Preis von 1,75 Millionen Franken³⁾ in den Besitz der Stadt übergegangenen Pferdebahn war das innerstädtische Netz weder technisch einheitlich noch ökonomisch effizient. Deshalb war sogleich mit der Umbauplanung und -vorbereitung begonnen worden. 1899 war die Vorlage an die Stimmbürger, die einen Kredit von 4 Millionen Franken erforderlich machte, ausgearbeitet⁴⁾; sie wurde in der Volksabstimmung am 19. März desselben Jahres angenommen. Die eigentlichen Umstellungsarbeiten wurden in der Rekordzeit von

1) Trüb, W., a.a.O., S. 31.

2) Schnöller, E., a.a.O., S. 57.

3) Der Preis deckte einerseits die Anlagekosten bei weitem und war andererseits hoch in Angebracht der Tatsache, daß durch den Umbau „sozusagen die ganzen Bahnanlagen und das Rollmaterial wertlos wurden“. Vgl. Winterhalter, U. und Senti, A., a.a.O., S. 4.

4) Zur interessanten Geschichte des Umbaus vgl. Mitteilungsblatt Nr. 9 des Vereins Tram-Museum Zürich, Zürich November 1975.

nur fünf Monaten von Juni bis Oktober 1900 durchgeführt. Mit dem Abschluß des Umbaus hatte die Städtische Straßenbahn ihre Gestalt gefunden, wie sie sich auch heute im Kern der Verkehrsbetriebe Zürich erkennen läßt.

Mit dem Rückkauf der „Zentralen Zürichbergbahn AG.“ im Jahre 1905 war die Phase der direkten Verstaatlichung abgeschlossen. Bis 1910 wurden einige weitere neue Straßenbahnlinien eröffnet, „alle folgenden Neubauten betrafen lediglich die Verlängerung vorhandener Linien . . .“¹⁾. Der letzte Rückkauf einer privaten Gesellschaft betraf 1931 die Übernahme des Betriebes der „Straßenbahn Zürich-Örlikon-Seebach“.

Am 8. August 1927 kam mit der Eröffnung der ersten Linie – einer Tangentialverbindung zum bisher sternförmigen Netz der Straßenbahn – der „Kraftwagenbetrieb der Städtischen Straßenbahn Zürich“ zum bestehenden kommunalen Personenverkehrsmittel hinzu²⁾. Der Autobusbetrieb und der 1939 eröffnete Trolleybusbetrieb führten zu einer Verfeinerung des städtischen Personenverkehrsnetzes; sie ermöglichten die Einrichtung von Verkehrsverbindungen zwischen den einzelnen Quartieren und den Betrieb von Überlandlinien.

Ein Verkehrsbedürfnis für diese Relationen hatte zwar schon lange bestanden, doch konnte darauf erst mit der technischen Perfektionierung des Verkehrsmittels Autobus eingegangen werden. Ein weiterer Grund der bisherigen Vernachlässigung der neu bedienten Linien war das im Vergleich zu den Straßenbahnlinien geringere Verkehrsaufkommen, für das erst der Autobus mit seiner geringeren Kapazität die wirtschaftlich am wenigsten schlechte Lösung darstellte. „Die Rechnung des Kraftwagenbetriebes“ mußte denn auch „durch Zuschüsse der Straßenbahn

1) Trüb, W., a.a.O., S. 33.

2) Zum Busbetrieb vgl. Gerbig, R., 50 Jahre Bus in Zürich, Festschrift, Hrsg. Verkehrsbetriebe der Stadt Zürich, Zürich 1977.

ausgeglichen werden“¹⁾, da der Busbetrieb wegen seiner Feinverteiler- und Zubringerfunktion ständig mit schlechterem Kostendeckungsgrad als die Straßenbahn arbeitete.

Die weitere bauliche Entwicklung der Städtischen Straßenbahn Zürich — ab 1950 der „Verkehrsbetriebe der Stadt Zürich“²⁾ — brachte nach 1930 im Stadt- und Überlandbusnetz viele Linienneueröffnungen und -erweiterungen, im praktisch vollständig ausgebauten Straßenbahnnetz nur noch die Erstellung der Teilstücke Wartau Höngg-Frankentalstraße im Jahre 1954 und Hardturm-Werdhölzli in 1976. Mit der in der Gemeindeabstimmung vom 24. September 1978 vom Volk angenommenen Umstellung vom Bus- auf Trambetrieb zur „Erschließung des Quartiers Schwamendingen durch das Tram“³⁾ wird in den kommenden Jahren erstmals wieder ein großes Straßenbahnprojekt zur Ausführung gelangen.

Nach langer Planung unter dem Blickwinkel der Erkenntnis, daß die Reisegeschwindigkeit des öffentlichen Personenverkehrsmittels im oberirdischen Betrieb nicht mehr wesentlich erhöht werden und daß deshalb die Abwicklung des städtischen Verkehrs nur durch Verteilung auf mehrere Ebenen beschleunigt werden kann, wurde dem Stimmbürger am 1. April 1962 ein Tiefbahnprojekt zur Abstimmung vorgelegt; es fand nicht die Zustimmung des Souveräns.

Die Vorlage für ein kombiniertes U- und S-Bahn-Projekt, das auch die organisatorische Regionalisierung des öffentlichen Per-

1) Gerbig, R., a.a.O., S. 3

2) „Am 17. März 1950 wurden die drei bisher selbständigen Betriebe der Städtischen Straßenbahn Zürich — Tram, Trolleybus und Autobus Stadt und Überland — in den neugebildeten Verkehrsbetrieben der Stadt Zürich vereinigt“. Vgl. Gerbig, R., a.a.O., S. 9.

3) Vgl. Weisung 2 der Abstimmungsvorlage zur Gemeindeabstimmung vom 24. September 1978.

sonennahverkehrs vorgesehen hatte, wurde am 20. Mai 1973 abgelehnt und zwar im Verhältnis 5 zu 2. „Damit blieb nichts anderes übrig, als alle Anstrengungen wieder auf den Ausbau von Tram und Bus zu konzentrieren“¹⁾, was seither auch geschieht.

6. Entwicklung des Personennahverkehrsmarktes der Region Zürich und Verhalten der StStZ bzw. VBZ

Ohne an dieser Stelle näher auf das Unternehmensziel eingehen zu wollen²⁾, sei hier eine historische Zweckumschreibung, formuliert vom damaligen Direktor des kommunalen Verkehrsunternehmens, Winterhalter, erwähnt: Der „Zweck der Straßenbahn ist, . . . möglichst viele Reisende zu befördern“³⁾. Dabei galt im finanziellen Bereich seit 1894 der gemeinwirtschaftliche Grundsatz, daß „für die Städtische Straßenbahn Zürich im Gegensatz zu Gas-, Wasser- und Elektrizitätswerk von Anfang an bestimmt (wurde), daß sie lediglich sich selbst zu erhalten habe“⁴⁾.

An diesen Maximen konnte sich die Unternehmenspolitik der StStZ dank der von ihr verfolgten Strategie im Verhalten zu den anfänglich noch bestehenden Privatbahnen⁵⁾ und der ihr aus angebotstechnischen Gründen faktisch zukommenden Teil-

1) Trüb, W., a.a.O., S. 67.

2) Vgl. zur Zieldiskussion unten, Kapitel 5, 1.

3) Winterhalter, U. und Senti, A., a.a.O., S. 29.

4) a.a.O., S. 25.

5) Die aufstrebende und als alleinige Trägerin des öffentlichen Personenverkehrs konzipierte StStZ konnte durch eine geschickte Wachstumspolitik erstens sämtliche Konkurrenzkämpfe mit den privaten Gesellschaften zu ihren Gunsten entscheiden; dabei ging es vor allem um rentable Linienkonzessionen im Stadtinnern und für gut frequentierte Vorortsstrecken. Zweitens war die Rückkaufspolitik der StStZ ebenso erfolgreich. Privatbahnen wurden vor allem dann verstaatlicht, wenn infolge demographischer Entwicklungen finanziell tragbare Kosten-

Monopolstellung im Personennahverkehr während Jahrzehnten mit Erfolg ausrichten. Dabei wurde selbstverständlich die volkswirtschaftliche Bedeutung, die die Städtische Straßenbahn Zürich für die Erfüllung außerwirtschaftlicher Ziele im Rahmen der städtischen Gesamtpolitik hatte¹⁾, nicht außer acht gelassen. Ein Bereich, in dem diese Funktion besonders deutlich sichtbar wurde, ist die unter verkehrswirtschaftlichen und sozialpolitischen Aspekten verfolgte Tarifpolitik, deren Spielraum allerdings durch rechtliche Restriktionen beschränkt wurde²⁾.

Ein Herantasten an den optimalen Marktpreis durch schrittweise Tarifierpassungen – sowohl im Tarifniveau als auch in der Tarifstruktur – war undenkbar³⁾. Die Taxen wurden vielmehr unter Beachtung des Selbsterhaltungsgrundsatzes nach den Kosten ermittelt. Resultierten dabei Betriebsüberschüsse, so wurden sie primär zur quantitativen und qualitativen Steigerung des Leistungsangebotes eingesetzt und in zweiter Linie zur Senkung der Taxen.

Diese städtische Verkehrspolitik war so lange erfolgreich, als das öffentliche Massenverkehrsmittel keine Konkurrenz zu befürchten brauchte. Mit der in der Einleitung bereits erwähnten Strukturänderung im Personennahverkehrsmarkt als Folge der starken Zunahme des Individualverkehrsmittels „Personenwagen“ aber gingen die Verkehrsbetriebe der Stadt Zürich ihrer absoluten

deckungsgrade zu erwarten waren. Vgl. dazu auch die genaue und ausführliche Darstellung von Trüb, W., a.a.O., S. 5-30.

1) Vgl. oben, Kapitel 1, 3., S. 19.

2) Vgl. unten, Kapitel 4, 2.

3) Einen derartigen Versuch hatte die private Pferdebahn mit behördlicher Genehmigung 1886 unternommen. Die Taxerhöhung führte zu einem Renditerückgang, sodaß im nächsten Jahr rabattierte „Abonnemente für die treuen Kunden“ eingeführt werden mußten! Vgl. Trüb, W., a.a.O., S. 8.

Vormachtstellung im Personennahverkehr innerhalb weniger Jahre verlustig.

Der Impuls zur konkreten Strukturveränderung ging von der wirtschaftlichen Prosperität der Nachkriegsjahre aus, die die Anschaffung eines Personenwagens für breite Schichten ermöglichte; ihre Ursachen sind aber viel komplexer und reichen viel weiter zurück. Durch die räumliche Konzentration des Arbeitsplatzangebotes¹⁾, die von der industriellen Standortpolitik²⁾ induziert und vom entwickelten Verkehrsnetz erst ermöglicht wurde³⁾, kam es zwangsläufig zu Stadtwachstum und Agglomerationsbildung⁴⁾.

- 1) Vgl. Wulf, J., a.a.O., S. 99-104. Ebenso Fürst, D., Die Problemfelder der Stadt: Versuch einer systematischen Einordnung, in: Fürst, D., a.a.O., S. 3 f. und S. 4-11.
- 2) Vgl. dazu beispielsweise Thompson, W.R., Interne und externe Faktoren in der Entwicklung der Stadtwirtschaft, in: Fürst, D., a.a.O., S. 43 f.; vgl. ferner Richardson, H. W., Standortverhalten, Bodenpreise und Raumstruktur, ebenfalls in Fürst, D., a.a.O., S. 79 ff. Eine interessante Kritik an der traditionellen industriellen Standorttheorie hat Galbraith, K., anlässlich eines Symposiums an der Inter-Index 1978 in Basel geübt. Galbraith betonte die oft ausschlaggebende Rolle subjektiver Faktoren bei der Standortwahl vor dem 2. Weltkrieg und postulierte als zentrales Kriterium einer revidierten Theorie die „Qualität der physischen und psychischen Umwelt“. Vgl. Artikel „Schein und Wirklichkeit industrieller Standortpolitik“, in: NZZ, Zürich 26.5.1978.
- 3) U.a. weist Voigt, F., Verkehr, 1. Bd., 2. Hälfte, Berlin 1973, S. 702, auf die historisch bedeutsame Rolle der Transportkosten für die Struktur- und Standortbildung der Wirtschaft hin. Und mit Kaspar, C., Verkehrswirtschaftslehre im Grundriß, Bern 1977, S. 24, sei ergänzt, daß „... der Verkehr die unabdingbare Voraussetzung für eine arbeitsteilige Wirtschaft dar(stellt)“.
- 4) Aus der dazu bestehenden umfangreichen Literatur seien nur herausgegriffen: Kleinewefers, H. und Pfister, R., a.a. O., S. 632, Abschnitt „Agglomerationsbildung“. Zum Begriff der Agglomeration vgl. Boesch, H., Die Bedeutung des öffentlichen Verkehrs in der Agglomeration, in: Der öffentliche Verkehr, Sondernummer DISP 49/50, Publ. des Institutes f. Orts-, Regional- und Landesplanung der ETHZ, Zürich 1978, S. 48.

Damit einher ging eine Nutzungsumwidmung des Bodens, zur Hauptsache gesteuert über den Bodenpreis¹⁾: In den Innenstädten entstanden Geschäftscities, die vor allem Arbeitsplätze für Unternehmen des tertiären Sektors mit wenig Flächenbedarf aufweisen. Der Wohnraum wurde an die Randlagen der Städte verdrängt²⁾.

In einer späteren Phase der Entwicklung erhöhte der Personenwagen die Mobilität verschiedenster Bevölkerungsgruppen³⁾ und ermöglichte das Wohnen in den Vororten in aufgelockerter Streubauweise mit im Vergleich zu den bisherigen Wohnquartieren der ersten Ausbauphase geringerer Bevölkerungsdichte je Flächeneinheit.

Diese Entwicklung fand ihren planerischen Niederschlag im Funktionalismus der 1933 formulierten Charata von Athen mit der Forderung der bewußten und absichtlichen „Teilung von Wohnen, Arbeiten, Erholen und Verkehr“⁴⁾. Ein solches städtebauliches Konzept war das Produkt der Begeisterung über die totale Mobilität⁴⁾.

- 1) Vgl. Fritzsche, B., Bodenpreis und Stadtentwicklung am Beispiel Bern, in: TAM, Nr. 47 vom 26.11.1977, Zürich, S. 16-23, insbes. S. 20, der die grundlegenden Zusammenhänge darstellt und auch auf die Entwicklung in Zürich eingeht. Der Verdrängungsmechanismus ist übrigens keine neue Erscheinung: „Der Wendepunkt der Bevölkerungsentwicklung in der Zürcher Altstadt war 1893 erreicht; auch hier fiel er zusammen mit dem Bau der elektrischen Straßenbahnlinien“, von dem ein erster großer Wachstumsschub des Stadtausbaus ausging.
- 2) Vgl. zur Entmischung auch Meyer, H.R., Zur Finanzierung der Verkehrsinvestitionen in Agglomerationen, Schriftenreihe der SVWG, Nr. 5, Luzern 1970, S. 2.
- 3) Und löste damit einen zweiten Wachstumsschub aus. Es veränderten sich aber auch — neben vielem anderem — die Einkaufsgewohnheiten. Vgl. dazu Trachsler, J., Shopping Center — Grenzen der Macht, Report in der Weltwoche, Nr. 30 vom 26.7.1978, Zürich, S. 25-27.
- 4) Rüedi, P., Im Dickicht der Städte, Report in der Weltwoche, Nr. 12 vom 22.3.1978, Zürich, S. 45-47, insbes. S. 45.

Die städtebaulichen Leitbilder haben im Laufe der letzten Jahrzehnte eine große Wandlung durchgemacht. Die räumliche Trennung der städtischen Funktionen führte zu einem stark anwachsenden Verkehrsbedürfnis¹⁾, das nur „durch einen steigenden Verkehrsbereich“²⁾ bewältigt werden konnte. Deshalb wurde „zunächst die ‚autogerechte Stadt‘ zu einem eigentlichen Leitbild“³⁾. Dieses Leitbild mit der Priorität des totalen Individualverkehrs erwies sich aber bald als verfehlt, resp. undurchführbar⁴⁾, denn es konnte in den engen europäischen Städten nur auf Kosten der historisch gewachsenen Bausubstanz durchgesetzt werden⁵⁾.

1) Vgl. Güller, P., Pendleranalyse Zürich, im Auftrag der Behördendelegation f. d. Regionalverkehr, Zürich 8.5.1976.

2) Grauhan, R.R. und Linder, W., Politik der Verstädterung, Frankfurt a/M. 1974, S. 28.

3) Meyer, H.R., Zur Finanzierung der Verkehrsinvestitionen in Agglomerationen, Luzern 1970, S. 12.

4) Wohin die kompromißlose Befolgung des Zieles „autogerechte Stadt“ führt, zeigt das amerikanische Beispiel der Stadt Hartford, Connecticut. Hartford war, wie europäische Städte, mit elektrischen Straßenbahnen und Bussen erschlossen. Nachdem es durch zwei Autobahnen mit dem bundesweiten Individualverkehrsnetz verknüpft und – durch Aufkauf durch Unternehmen der Autobranche und Stilllegung aller im privatwirtschaftlichen Sinne unrentablen Linien – seines funktionstüchtigen öffentlichen Verkehrssystems beraubt war, war das Ziel der autogerechten Stadt erreicht.

Die Nachteile dieser Veränderung sind groß; erwähnt seien nur: Netto-Kostensteigerungen des gesamten Nahverkehrs infolge erhöhter Verkehrsleistungen; durch Wegzüge verursachte Verarmung der Kernstadt und alle damit verbundenen soziodemographischen Probleme; Zersiedelung der Landschaft als Folge der Entvölkerung (nur 1/4 der Einwohner Groß-Hartfords – einer Zürich vergleichbaren Agglomeration – lebt noch in der Kernstadt); Verlust der städtischen Atmosphäre. Vgl. Berger, R., Monopol für das Privatauto, in: TAM, Nr. 44 vom 4. November 1978, Zürich, S. 14-25.

5) Auf den Gehalt urbanen Lebens weist u.a. Willeke, R., hin: Die volkswirtschaftliche und gesellschaftspolitische Bedeutung des öffentlichen Personennahverkehrs, in: Steigerung der Wirtschaftskraft des öffentlichen Personennahverkehrs, Schriftenreihe für Verkehr und Technik, Nr. 51, Köln 1972, S. 29.

Urteilt man nach den Abstimmungsergebnissen der letzten Jahre, so haben die Verkehrswege des Privatverkehrs einen von der Mehrheit der Bevölkerung als ausreichend erachteten Ausbaustand erreicht. Ebenso gesichert ist die minimale verkehrsmässige Versorgung der Agglomeration Zürich mit öffentlichen Verkehrsmitteln¹⁾. Die Zielvorstellungen der Stadtplanung²⁾ sehen heute eine Stabilisierung des bestehenden Ausbaugrades von Stadt und Vororten, diverse Detailverbesserungen der Infrastruktur und eine verursachungsgerechtere Verteilung der finanziellen Lasten zwischen Kernstadt und Agglomerationsgemeinden vor³⁾.

Die Zielsetzung im Bereich der Verkehrsplanung⁴⁾⁵⁾ verlangt den wesensgerechten Einsatz der verschiedenen Verkehrsmittel. Dabei soll das öffentliche Massenverkehrsmittel nach seinen

- 1) Damit sei nicht gesagt, daß die Erschließung der ganzen Agglomeration Zürich mit öffentlichen Verkehrsmitteln bereits optimal sei!
- 2) Vgl. Stüdeli, R., Neuorganisation der Stadtplanung, Artikel in der NZZ vom 27.9.1978. Die Frage der optimalen Stadtgröße soll hier nur der Vollständigkeit halber erwähnt, nicht aber besprochen werden. Vgl. dazu: Grauhan, R.R. und Linder, W., a.a.O., S. 33 ff.; ferner Alonso, W., Zur Ökonomie der Stadtgröße, in: Fürst, D., a.a.O., S. 50-66.
Hingewiesen sei auch auf die Arbeiten über die Region Zürich von Jürgensen, H., Entwicklungskoordination Stadt Zürich, Bde. 1-4, Hrsg. H. Jürgensen, Zürich 1972/73; auf den Gesamtplanentwurf der Raumplanungskommission des Kantons Zürich, insbes. den Verkehrsplan, Zürich 1977 und den in Vorbereitung begriffenen Schlußbericht dazu.
- 3) In diesem Zusammenhang wird auch die Frage der politischen Regionalisierung geprüft, vgl. Der organisatorische Neubau des Kantons Zürich, Schlußbericht der Kommission für die Überprüfung der strukturellen Gliederung des Kantons Zürich, Zürich 1977.
- 4) Vgl. Basler & Hofmann, Die langfristigen Ziele der Entwicklung des öffentlichen Agglomerationsverkehrs, Hrsg. Behördendelegation für den Regionalverkehr, Arbeitsgruppe Agglomerationsverkehr, unveröff. Studie, Zürich Dezember 1974.
- 5) Zürcher Behördendelegation für den Regionalverkehr, Entwurf für eine verkehrspolitische Absichtserklärung, unveröff. Studie, Zürich Oktober 1974.

volkswirtschaftlichen – und nicht einzelwirtschaftlichen – Kosten beurteilt werden, wodurch ihm im innerstädtischen Personentransport möglicherweise – genaue Vergleichsrechnungen liegen leider nicht vor – eine bereichsweise Vorzugsstellung gegenüber dem Individualverkehr eingeräumt werden kann.

Die in der gerafften Darstellung der Agglomerationsentwicklung gezeigten Veränderungen der räumlichen Beziehungen¹⁾ und die parallel dazu wachsende Konkurrenz durch das private Verkehrsmittel haben die bestehende Verkehrsteilung in Frage gestellt. Sichtbar wurde diese Entwicklung zum Teil im finanziellen Bereich der öffentlichen Personenverkehrsunternehmen in der Form ständig steigender defizitärer Rechnungsabschlüsse und im kontinuierlichen Sinken des Marktanteiles²⁾ des öffentlichen Personenverkehrs am Total der Personenverkehrsleistung.

Unter den herrschenden Bedingungen „verschlechtert sich (die Konkurrenzfähigkeit des öffentlichen Verkehrs) bei weiter zunehmendem Wohlstand noch mehr“³⁾. Wird der Verkehrsmarkt als nichts anderes als ein – nach marktwirtschaftlichen Regeln arbeitender – Dienstleistungsmarkt aufgefaßt, so würde öffentlicher Personenverkehr „im Zuge der technisch-wirtschaftlichen Entwicklung“ zu einem unrentablen Gut und als solches tendenziell „eben aus dem Markt herausfallen“⁴⁾.

1) Vgl. auch Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates, Nr. 1867, Erlaß einer neuen Tarifordnung für die Verkehrsbetriebe, Zürich 11.7.1958, S. 29 ff.

2) Vgl. z.B. Verkehrskonzept, Hrsg. Schweiz. Gesellschaft für Umweltschutz, Zürich 1977, S. 9. Darin wird der Anteil der einzelnen Verkehrsträger am Personenverkehr seit 1950 graphisch dargestellt.

3) Mauch, S.P., Verkehrspolitik zwischen Angebotsplanung und Nachfragebefriedigung, in: DISP 49/50, a.a.O., S. 9 und Figur 2, S. 8.

4) Mauch, S.P., a.a.O., S. 9. Vgl. auch Mauch, S.P., Zur langfristigen Ertragslage öffentlicher Verkehrsunternehmen. Dok. Nr. A-09, EAV, Bern 29.4.1977. Diese Entwicklung könnte auch nicht durch die Nachfrage der verbleibenden Benützerkategorien aufgehalten werden, wie das Beispiel der Stadt Hartford, Connecticut gezeigt hat.

Auf dem Personenverkehrsmarkt hatte bisher ein Gleichgewicht herrschen können, da die restriktionsreichen Arbeitsbedingungen – anbotstechnische Charakteristika und gesetzliche Auflagen – ihren Ausgleich in der durch die Konzessionierungspraxis geschaffenen Monopolstellung eines Verkehrsunternehmens finden konnten¹⁾.

Der Verlust des Gleichgewichtes durch die Konkurrenz des Individualverkehrsmittels hat einen Teil der komplexen Problematik des Personennahverkehrs erst wirksam werden lassen²⁾. Einer der wesentlichen Unterschiede zwischen den beiden Verkehrsträgern öffentlicher und privater Personennahverkehr³⁾ besteht bei den Externalitäten und hier besonders im Nutzenbereich⁴⁾.

Der Nutzen eines Transportaktes mit Privatfahrzeug fällt direkt dem Benützer zu. Ganz anders ist die Situation – nach Meinung einiger Autoren – im öffentlichen Verkehr⁵⁾: Der Nutzen einer Fahrt kann nur zum Teil individuell angeeignet werden, denn er besteht neben der konkreten Fahrt in Nutzeffekten, die sich aus der Benützung des öffentlichen Verkehrsmittels überhaupt ergeben.

- 1) Ähnlich gelagert, nur auf anderer Ebene, ist die Situation bei den SBB, die ebenfalls ihre Monopolstellung verloren haben. Ganz im Gegensatz dazu stehen die PTT, die nach wie vor ein konkurrenzloser Regiebetrieb des Bundes sind.
- 2) Vgl. Latscha, W., Eigenwirtschaftlichkeit im öffentlichen Personennahverkehr, in: Bericht 6 des 38. internationalen Kongresses für öffentliches Verkehrswesen, Brüssel 1969, S. 7.
- 3) Daneben existieren natürlich Unterschiede der Wettbewerbsbedingungen, der Finanzierung der Verkehrsmittel und -wege, der politischen Zielsetzungen etc.
- 4) Auf die Kosteninternalisierung der Umweltbelastungen des Privatverkehrs wird nicht eingegangen, da sie die darzustellende Überlegung nicht berührt.
- 5) Vgl. dazu die eingehende Besprechung in Kapitel 5, 2.

Nachdem nun der Strukturwandel des Personennahverkehrsmarktes und seine Bestimmungsgründe umrissen worden sind, interessiert die Frage, wie die VBZ auf diese Veränderung reagiert haben.

Neben dem Monopolverlust und mithin abnehmenden Marktanteilen¹⁾ hat sich die Leistungserstellung u.a. infolge der zunehmenden Entmischung der städtischen Funktionen — und damit wachsendem Verkehrsbedarf — ständig real verteuert. Als Folge dieser Wandlung verschlechterte sich die Ertragslage der VBZ bis hin zu einem Kostendeckungsgrad von nur noch 56,5% im Jahre 1976²⁾.

Bis 1948 konnte das kommunale Verkehrsunternehmen in der Regel eine ausgeglichene Rechnung vorlegen oder sogar Überschüsse in die Stadtkasse abliefern und das bei seit 1931 unverändert gebliebenem Tarifniveau³⁾. Ab 1949 wirkten sich aber sowohl der durch den 2. Weltkrieg verursachte Nachfrageüberhang nach öffentlichen Verkehrsleistungen und der entsprechenden Ausbaudruck⁴⁾, als auch die strukturelle Veränderung des Personenverkehrsmarktes negativ auf die wirtschaftliche Lage der VBZ aus, sodaß seither die Gewinn- und Verlustrechnung in den meisten Jahren mit Defiziten abschloß⁵⁾.

Zu den defizitären Rechnungsabschlüssen hat auf der Kostenseite

- 1) Der VBZ-Anteil am Personennahverkehrsmarkt ist zwar ständig gesunken, absolut aber hat die Zahl beförderter Fahrgäste nicht abgenommen.
- 2) Der zur Ermittlung des Kostendeckungsgrades verwendete Ertrag wird hier — unter Verwendung der Termini der Geschäftsberichte der VBZ — ermittelt aus dem Nettoverkehrsertrag und dem Nettonebenertrag, dh. also ohne Berücksichtigung von Abgeltungs- und Verbilligungsbeiträgen oder Subventionszahlungen der öffentlichen Hand. Er ist der erwirtschaftete Ertrag der VBZ.
- 3) Vgl. Geschäftsberichte der StStZ.
- 4) Während der Kriegsjahre konnte der Betrieb nicht ausgebaut werden und mit der steigenden Nachfrage mithalten. Vgl. dazu Trüb, W., a.a.O., S. 43. Die Qualitätsverbesserungen der Nachkriegsjahre führten nicht zu ihren Kosten entsprechenden Mehreinnahmen.
- 5) Bis 1955 wurden die Verluste durch Entnahmen aus den Reserven gedeckt, ab 1956 werden sie unter verschiedenen Titeln durch die Stadtkasse beglichen. Vgl. Geschäftsberichte der VBZ.

die Steigerung der Gesamtkosten um 630% geführt¹⁾. Ihnen steht auf der Ertragsseite nur eine Zunahme der Nettoerträge um 325% gegenüber. Die als Differenz resultierenden Defizite sind, da sie aus dem öffentlichen Haushalt der Stadt Zürich gedeckt werden müssen, zu einem Politikum ersten Ranges geworden.

Der Verlust des faktischen Personentransportmonopols traf die VBZ hart und unvorbereitet. Dabei hätte eine sorgfältig erarbeitete Prognose die für viele Aspekte der Verkehrsqualität geltende Überlegenheit des Personenwagens gegenüber dem öffentlichen Verkehrsmittel aufzeigen und daraus zum aus heutiger Sicht einzig richtigen Schluß der absehbaren Vollmotorisierung führen müssen²⁾.

Des weiteren hätte diese Prognose die erst kurz zuvor gemachten Erfahrungen der Eisenbahnen berücksichtigen müssen. Den SBB war durch die technische Vervollkommnung der Motorfahrzeuge eine starke Konkurrenz sowohl im Güter- als auch im Personentransport erwachsen. Auch die Bundesbahnen waren für den nun einsetzenden Kampf um die Märkte schlecht gerüstet. Die spezifischen Vorteile, die das Automobil gegenüber dem öffentlichen Verkehrsmittel hatte einerseits und das Fortbestehen der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen bei den Ei-

- 1) Die Lohnkosten haben sich je Beschäftigten von 1945 bis 1977 nominell mehr als versechsfacht, real etwa verzweieinhalbfacht. Der Anteil aller Lohnkosten an den Gesamtkosten betrug in beiden Jahren rund 60%. Er konnte nur dank der Rationalisierungen im Personalsektor — Umstellung auf kondukteurlosen Betrieb — auf diesem Niveau gehalten werden, andernfalls wäre er auf rund 73% gestiegen. Vgl. Geschäftsberichte StStZ und VBZ.
- 2) Der Zustand der Vollmotorisierung wäre aufgrund einer Trendextrapolation der Bestandesänderungen der Personenwagen zwar erst für einen späteren Zeitpunkt als den nun eintretenden zu erwarten gewesen; das ändert aber nichts am Grundsätzlichen des Gedankenganges.
- 3) Bratschi meint dazu: „Die zuständigen Behörden haben die kommende Entwicklung und die damit sich stellenden Aufgaben zunächst bewußt übersehen. Sie haben die Warnung in den Wind geschlagen und den Straßenverkehr auch dann noch zu bagatellisieren versucht, als seine wachsende Bedeutung augenscheinlich war“. Vgl. Bratschi, R., Schweizerische Verkehrsprobleme, Gewerksch. Schriftenreihe Nr. 26, Hrsg. Schweiz. Gewerkschaftsbund, Zürich 1950, S. 16.

senbahnen andererseits führten zum Verlust der hochtarifierten, ertragbringenden Transporte an das neue Verkehrsmittel, „während der Massengüterverkehr und der zu Sozialtarifen abgewinkelte Personenverkehr der Schiene verblieb“¹⁾). Dadurch kam es zu starken Ertragseinbussen.

Die Bahnen versuchten, ihrer finanziellen Probleme Herr zu werden durch Straffung des Verwaltungsapparates und betriebliche Rationalisierungsmaßnahmen. Zusätzlich ergriffen sie direkte Kampfmaßnahmen auf tarifarischem Gebiet. „Alle diese Maßnahmen trafen aber das Übel“ der strukturellen Veränderung des Verkehrsmarktes „nicht an der Wurzel, und so mußte der Bundesrat 1936 in seiner ersten Botschaft zu einem SBB-Gesetz feststellen: ‚Die Eisenbahnnot ist eine allgemeine geworden‘.“ Die durch die Entwicklung unumgänglich gewordene Sanierung der SBB erfolgte 1944 „und kostete den Steuerzahler 900 Millionen Franken“²⁾).

Den gleichen Weg der einseitigen Abwehrreaktionen schlugen auch die VBZ ein, um der veränderten Situation zu begegnen. Auf der Kostenseite konnten denn auch wesentliche Einsparungen erzielt werden. Bereits 1940 war die Einführung von Großraumwagen beschlossen worden, die eine rationellere Person beförderung und -abfertigung, höhere Fahrgeschwindigkeiten und verminderten Verschleiß der Gleise zur Folge hatten³⁾. Die selben kostensenkenden Auswirkungen hatte später auch die Beschaffung von Gelenkfahrzeugen für Schiene und Straße.

Die wohl wichtigste Rationalisierungsmaßnahme aber war die Umstellung auf kondukteurlosen Betrieb. 1963 wurden erstmals Anhänger ohne Kondukteure eingesetzt, ab 1969 konnte, da sich inzwischen die Automatisierung der Billettkontrolle beim

1) Bauer, K., Die Gleichbehandlung der Verkehrsträger durch den Staat, Bern 1972, S. 28.

2) a.a.O., S. 29.

3) Vgl. Trüb, W., a.a.O., S. 62 f.

Publikum eingebürgert hatte, diese Maßnahme auch auf die Motorwagen ausgedehnt werden, und bis 1971 war sie – mit einer einzigen unbedeutenden Ausnahme – auf allen Linien verwirklicht¹⁾. Der Erfolg dieser Automatisierung war enorm: Insgesamt konnten rund 800 Mitarbeiter eingespart werden²⁾, was – zu Faktorkosten von 1977 – einem Betrag von etwa 35,4 Millionen Franken entspricht³⁾.

Die Maßnahmen auf der Ertragsseite waren im Vergleich dazu weniger erfolgreich. Sie konnten es auch nicht sein, denn die VBZ verfolgte bewußt eine als Kampfesmaßnahme konzipierte Politik der Tarifniedrighaltung⁴⁾. Weniger die Direktion der VBZ, als vielmehr die politischen Behörden waren der Überzeugung, daß dadurch der Rückgang des Marktanteiles der VBZ am gesamten Personennahverkehrsmarkt wenn nicht aufgehalten, so doch immerhin abgeschwächt werden konnte.

Derselben Meinung ist auch Kern: „Die steigenden Kosten des lohnintensiven öffentlichen Nahverkehrs können über erhöhte

1) Trüb, W., a.a.O., S. 67.

2) Quelle: Angaben der Abteilung Betriebskostenrechnung der VBZ. Total wurden 900 Kondukteure freigestellt. Dafür mußten in den Bereichen Automaten-service, Kontroll-dienst und Abrechnung und Verkauf 100 Arbeitskräfte neu eingesetzt werden.

3) Quelle: Angaben der Abteilung Betriebskostenrechnung der VBZ. Dieser Betrag resultiert aus einer Personalkosten-senkung von 37,6 Millionen Franken und einem Material-kostenzuwachs von 2,2 Millionen Franken für die Billet-automaten.

Nicht berücksichtigt ist in diesen Angaben ein zusätzli-cher Kondukteurbedarf von 100 Mitarbeitern, der infolge der in der Zwischenzeit realisierten Fahrleistungssteige-rungen neu hätte gedeckt werden müssen. Das hätte Mehrkosten von 4,7 Millionen Franken verursacht.

Die gesamte Ersparnis dieser Rationalisierungsmaßnahme betrug im Jahre 1977 somit rund 40,1 Millionen Franken, was 22% der Gesamtkosten entspricht.

4) Ganz abgesehen davon, daß die gesetzlichen Restriktionen kein rasches Reagieren im Tarifbereich zulassen.

Fahrpreise nicht unbeschränkt und ungestraft wieder hereingeholt werden. Da gibt es eine schwer bestimmbare ökonomisch wie psychologisch kritische Grenze. Wird dieser Schwellenwert überschritten, werden die Fahrgäste vermehrt auf den privaten Pkw umsteigen¹⁾. Trotzdem mußten zur Verbesserung der Ertragslage mehrmals — wenn auch mäßige — Tarifierungen erfolgen²⁾ und im Jahre 1968 wurde zur Steigerung der Einnahmen die „anfänglich umstrittene Dachreklame“³⁾ eingeführt⁴⁾.

Sowohl die kosten- als auch die ertragsseitigen Maßnahmen brachten die Rechnung der VBZ nicht mehr ins Gleichgewicht. Die Einführung des kondukteurlosen Betriebes hielt zwar das rasche Ansteigen der Verluste eine Zeit lang auf, nach Abschluß der Umstellung aber schnellten die Defizite empor⁵⁾.

Mit eine Ursache der finanziellen Lageverschlechterung waren sicher die — bei der inflationsbedingten Zunahme der Kosten in den späten Sechziger- und frühen Siebzigerjahren — aus politi-

1) Kern, H., Wirtschaftlicher Nahverkehr als Grundlage moderner Stadt- und Regionalpolitik, in: Steigerung der Wirtschaftskraft, Schriftenreihe für Verkehr und Technik, Nr. 51, Köln 1972, S. 14. Ebenso Roussel, C.L., Eigenwirtschaftlichkeit bei den öffentlichen Verkehrsbetrieben, in: Bericht 6 des 38. int. Kongresses des int. Verbandes für öffentliches Verkehrswesen, Brüssel 1969, S. 57. Die Frage der Grenze wird in Kapitel 4, 4., ausführlich besprochen. Vgl. zur Kritik unten, S. 40, inkl Fußnote 3), und S. 119.

2) Es wurden Taxirevisionen in den Jahren 1952, 1959, 1965, 1968, 1974 und 1977 durchgeführt. Der Nettoverkehrsertrag deckte 1952 90,3% der Gesamtkosten, 1977 aber nur noch 52,3%. Vgl. Geschäftsberichte VBZ.

3) Trüb, W., a.a.O., S. 67.

4) Der Nettogewinn dieser Maßnahme betrug 1977 immerhin 1,75 Millionen Franken.

5) Noch 1970 bezifferte sich der ausgewiesene Verlust auf nur 3,3 Millionen Franken. Bis 1977 stieg er kontinuierlich auf 42,4 Millionen Franken. Vgl. Geschäftsberichte VBZ.

schen Gründen verzögert oder gar nicht erfolgten Tarifierungen¹⁾. Sie erklären aber nicht die ganze negative Rechnergebnisdifferenz, denn sie sind selber ja nur Symptom der Nahverkehrsproblematik.

An dieser Stelle fragt sich, ob die von der VBZ und den Behörden verfolgte Politik der Abwehr und die zu ihrer Durchführung ergriffenen Maßnahmen einer Konfrontation mit den verkehrswissenschaftlichen Erkenntnissen standhalten können oder ob sich die VBZ anders hätten verhalten müssen.

Sicher können die Kostensenkungsmaßnahmen als — grob gesagt²⁾ — erfolgreich beurteilt werden. Ebenso sinnvoll war die Erschließung neuer Einnahmequellen. Die Beurteilung der Niedrigpreispolitik fällt aber bereits schwerer. Gegen eine solche Politik spricht zumindest die empirische Erkenntnis, daß der Preis öffentlicher Verkehrsmittel — zumindest in den untersuchten Bereichen — ein untergeordnetes Kriterium der Verkehrsmittelwahl ist³⁾. „Weder wird . . . (im produktionsorientierten Verkehr) darauf verzichtet, weiterhin die Arbeitsstätte, Schule oder den Geschäftspartner aufzusuchen, noch dürfte es als lohnend angesehen werden, eine alternative Tätigkeit auszuüben“⁴⁾.

Damit wird zum Kern des Problems kommunaler Nahverkehrsunternehmen vorgedrungen, nämlich zur Frage der Marktstellung. Die Konkurrenz des Automobils war für die Nahverkehrs-

- 1) Vgl. Konzept '76, öffentlicher Personennahverkehr für die Gesellschaft von heute und morgen, Zielvorstellungen und Wege zu ihrer Verwirklichung, Hrsg. VöV, Köln 1976, S. 28.
- 2) Es geht in dieser Untersuchung nicht um eine Begutachtung der einzelwirtschaftlichen Effizienz; deshalb sei diese Vereinfachung erlaubt.
- 3) Vgl. Kindt, V., Die Tarifierelastizität der Nachfrage im öffentlichen städtischen Personenverkehr, Verkehrswissenschaftliche Studien aus dem Institut für Verkehrswissenschaft der Universität Hamburg, Heft 15, Göttingen 1971, S. 35 und 40.
- 4) a.a.O., S. 35.

unternehmen eine Bedrohung, die – bei privatwirtschaftlicher Organisation der betroffenen Unternehmen – zum Ruin hätte führen müssen. Dieser volkswirtschaftlich gefährlichen Entwicklung wurde aber sowohl durch die überkommenen gemeinwirtschaftlichen Bindungen¹⁾, als auch durch die Einsicht in die Unmöglichkeit der vollständigen Substitution der Leistungen des öffentlichen durch solche des privaten Verkehrs rechtzeitig entgegengesteuert.

Aus der Kenntnis der Zusammenhänge heraus hat der Stadtrat von Zürich bereits im Jahre 1962 ein Gutachten²⁾ erarbeiten lassen, in dem der Versuch der Quantifizierung der Abgeltungen unternommen wurde. Zwar ist die Bewertung der abgeltungswürdigen Tatbestände ein subjektiver Vorgang³⁾, doch konnte mit den Abgeltungen, die ab 1968⁴⁾ von der Stadt Zürich an die VBZ gezahlt wurden, immerhin ein Teil der Defizite gedeckt werden. Durch die Abgeltungen allein konnte aber die hoffnungslose finanzielle Situation des öffentlichen Verkehrs nicht verbessert werden, weshalb alsbald die Forderung nach einer Neuumschreibung der Aufgabe des öffentlichen Verkehrs laut wurde⁵⁾.

- 1) Wie diese Bindungen definiert und in der praktischen Anwendung gehandhabt werden, kommt in Kapitel 4, 2., zur Darstellung. Entscheidend ist hier die Wirkung, die sie hatten: unter Berufung auf die gemeinwirtschaftlichen Aufgaben konnte das Ausscheiden der öffentlichen Personennahverkehrsunternehmen aus dem Markt verhindert werden.
- 2) Die gemeinwirtschaftlichen Leistungen und die unternehmensfremden Lasten der VBZ, Gutachten des ifb, St. Gallen 1963.
- 3) Meyer kritisiert die Verschwommenheit und Fragwürdigkeit des Gemeinwirtschaftlichkeitsbegriffes. Meyer, H.R., Das Verkehrswesen der Schweiz: Allgemeine Probleme, in: Schweiz. Zeitschrift für Volkswirtschaft u. Statistik, Heft 3, 1977.
- 4) Mit der Volksabstimmung vom 18.2.1968 wurde eine Taxerhöhung in Kraft gesetzt und die Zahlung jährlicher Abgeltungsbeiträge in der Höhe von 3,65 Millionen Franken beschlossen.
- 5) Auf eidgenössischer Ebene wurde im Bericht des Bundesrates vom 15.5.1968 an die Bundesversammlung erstmals die Erarbeitung einer Gesamtverkehrskonzeption in Aussicht genommen. Vgl. auch unten, S. 128 ff.

Die nach der ersten Phase des reinen Abwehrkampfes gegenüber der Konkurrenz des Individualverkehrsmittels (mit Niedrigpreispolitik, Abgeltungen und nachträglicher Defizitdeckung) einsetzende Phase der Neudefinition des Auftrages öffentlicher Personennahverkehrsunternehmen verlangt primär die Besinnung auf die verbleibenden, realen Marktchancen¹⁾.

Zur Neudefinition der Aufgabe des öffentlichen Personennahverkehrs, die losgelöst von der bisherigen sektoriellen Betrachtungsweise im Rahmen einer Gesamtverkehrskonzeption des Agglomerationsverkehrs erfolgen sollte²⁾, gehört neben der Ausrichtung der Unternehmenspolitik auf das neu formulierte Ziel auch die Analyse der Adäquanz der tradierten organisatorisch-institutionellen Bedingungen. Eine solche Analyse soll nun in den folgenden Kapiteln am konkreten Nahverkehrsunternehmen VBZ vorgenommen werden.

- 1) Grundsätzlich ist eine Substitution zwischen öffentlichem und individuellem Verkehr dort unmöglich, wo kein privates Verkehrsmittel vorhanden ist. Das trifft im großstädtischen Agglomerationsverkehr bei verschiedenen Nachfragergruppen teilweise oder gänzlich zu, so bei Schülern, Studenten und Lehrlingen, bei Hausfrauen, Be-tagten und Berufstätigen.
Selbst wenn die Verfügbarkeit über ein Individualverkehrsmittel gegeben ist, heißt das noch nicht, daß es auch benützt werden kann. Als zusätzliche Bedingung muß die Möglichkeit vorhanden sein, das Privatfahrzeug nach seiner Benützung am Zielort auch abstellen zu können. Die Nachfrage nach Leistungen des öffentlichen Verkehrs ist damit auch von der Parkraumpolitik abhängig.
An dieser Stelle sei nachdrücklich betont, daß der öffentliche Personennahverkehr tatsächlich einen – nicht unbe-trächtlichen – Markt besitzt. Dieser, aus der kurzen Dar-stellung gezogene Schluß wird auch durch die Ergebnis-se einer Marktanalyse der VBZ bestätigt. Vgl. VBZ-Markt-analyse, Zusammenfassender Bericht der Prognos-Studie 1976, erstellt durch die VBZ, Zürich 1977.
- 2) Wie u.a. Meyer betont, „ist das Verkehrswesen immer als Einheit zu betrachten (Interdependenzgesetz des Ver-kehrs)“. Meyer, H.R., Verkehrswirtschaft und Verkehrs-politik, Bern 1976, S. 42 f.

Kapitel 4

Der aktuelle Entscheidungsspielraum der VBZ

1. VBZ und gesellschaftlicher Gesamtrahmen

Personenverkehr kann ganz allgemein als Raumüberwindung von Menschen zu einem bestimmten Zweck definiert werden. Die Verkehrsnachfrage wird dabei „vornehmlich“ bestimmt von „der Größe und der räumlichen Verteilung der sozialökonomischen Potenzen (Bevölkerung, soziale Schichten, Konsumtionsstätten, Produktionsstätten . . .)“¹⁾. Daraus erklärt sich der enge Zusammenhang zwischen Verkehr und Raumordnung, was auch bereits Pirath betonte: Die „gegenseitigen Abhängigkeiten“ zwischen Raumüberwindung und Raumgestaltung „sind von . . . tiefgehender und umfassender Art“²⁾.

In der konkreten Raumordnungspolitik des Kantons Zürich brach nach einer Phase euphorischer Wachstumsorientierung in den Fünfziger- und Sechzigerjahren³⁾ die Zeit einer unfreiwilligen, realistischeren Planung mit einem Konzept der Stabilisierung an⁴⁾.

1) Oettle, K., Verkehrspolitik, Stuttgart 1967, S. 12.

2) Pirath, C., Die Grundlagen der Verkehrswirtschaft, Berlin, Göttingen und Heidelberg 1949, S. 53.

3) Für die Region wurde in einem Gesamtplan mit einer Bevölkerung von zukünftig 1,2 Millionen Einwohnern und mit rund 760'000 Arbeitsplätzen gerechnet. Zur Bewältigung des damit verbundenen Verkehrs waren im öffentlichen Verkehr eine U-Bahn und ein S-Bahn-System vorgesehen, die aber in der Volksabstimmung vom 20.5.1973 abgelehnt wurden. Vgl. U-Bahn Zürich, Weisung Nr. 128 des Stadtrates an den Gemeinderat vom 21. Januar 1971, S. 7.

4) „Die wenigsten Gemeindebehörden in der Region Zürich würden“ zwar „eine Konsolidierung ihrer Bevölkerungs- und Arbeitsplatzzahlen begrüßen. Dennoch dürfte . . . eine Konsolidierung der Entwicklung in den nächsten Jahren für viele Gemeinden eintreten“. Vgl. Unterlagen für ein regionales Entwicklungskonzept, Stellungnahmen der Gemeinden und Planungsgruppen, Hrsg. RZU, Zürich Oktober 1975, S. 22.

Beispielhaft zeigt sich der Zusammenhang beim Bodenpreis: „In den Städten kann der Preis des Bodens für Wohnzwecke nicht so hoch klettern, wenn durch einen leistungsfähigen Vorortsverkehr die Möglichkeit des Auswärtswohnens geboten wird“¹⁾. Zu berücksichtigen ist dabei aber der Attraktivitätseffekt besserer Verkehrsbedienung einer Agglomeration, der *ceteris paribus*²⁾ die Bodenpreise tendenziell wieder erhöht.

Der Einfluß des öffentlichen Verkehrs als raumordnender Kraft läßt sich an den räumlichen Ausweitungsphasen einer Agglomeration erkennen: „Besonders deutlich tritt dies in der Agglomeration Zürich zutage, wo diejenigen Gemeinden, die über häufige und schnelle Bahnverbindungen mit Zürich verfügen, ein bedeutend größeres Wachstum aufweisen, als die übrigen in gleicher Entfernung der Stadt gelegenen Orte“³⁾.

Die Bedeutung des öffentlichen Personennahverkehrs für die Agglomerationen zeigt sich auch in der Schlüsselstellung, die ihm bei der Bewältigung großer Verkehrsströme in den historisch gewachsenen Innenstädten zukommt, die mit ihrer hohen Arbeitsplatzdichte und gleichzeitig beschränkter Verkehrswege- und Parkflächenkapazität gar nicht anders als durch den herrschenden modal-split — mit hohem Anteil des öffentlichen Verkehrs — im realisierten Umfange erschlossen werden könnten⁴⁾.

Das wohl in allen Nationen zentrale historische Ziel im Verkehr

- 1) Meyer, H.R., Der Verkehr und seine grundlegenden Probleme, Basel 1956, S. 25.
- 2) Angenommen sei, daß nur bei einer Agglomeration das Verkehrssystem eine Qualitätsverbesserung erfahre. Zuzufolge der Konkurrenz der Räume erhöht sich deshalb die Attraktivität der beobachteten Agglomeration im Vergleich zu den anderen.
- 3) Vogel, H.P., Der optimale Einsatz der öffentlichen Verkehrsmittel, Diss. St. Gallen, Winterthur 1973, S. 89.
- 4) Vgl. Boesch, H., a.a.O., S. 48 und 50.

war sowohl bei den Eisenbahnen als auch bei den kommunalen Unternehmen das „der möglichst einheitlichen Raumerschließung ohne Rücksicht auf den wirtschaftlichen Ertrag“¹⁾. Dieses Ziel konnte aber nur durch Staatseingriffe, also ein bewußtes Abgehen vom freien Spiel der Marktkräfte, angestrebt und verwirklicht werden²⁾.

Mayer nennt als historische Ursachen der Staatseingriffe: Der Verkehr nimmt eine Schlüsselstellung in einer Volkswirtschaft ein, denn ihm kommen „auch allgemeine staatspolitische, bevölkerungs- und siedlungspolitische, soziale, kulturelle und militärische Zwecksetzungen zu“. Außerdem „(sprach) für diese Haltung des Staates gegenüber dem Verkehr die historische Tradition“³⁾.

Die Staatseingriffe zeichnen sich, wie in der Literatur übereinstimmend geurteilt wird, durch eine im Verkehrswesen besonders ausgeprägte Inkonsistenz aus, sie lassen sich aber bei näherer Analyse aus ihrer Entstehungsgeschichte erklären. Die vor dem Automobil entstandenen schienenengebundenen Massentransportmittel eigneten sich ausgezeichnet⁴⁾ für die Auferlegung spezieller Pflichten und Aufgaben durch die Verkehrsgesetzgebung. Erwähnt und ins Zentrum gerückt seien hier die Konzessionsbestimmungen, die Grundpflichten und die daraus hervorgehende Diskussion um den Gemeinwirtschaftlichkeitsbegriff⁵⁾.

1) Pirath, C., a.a.O., S. 59.

2) Dieses Ziel soll hier weder nach volkswirtschaftlichen Kriterien beurteilt, noch soll der Zielerfüllungsgrad bestimmt werden. Der interessierte Leser sei z.B. verwiesen auf Kiefliger, K., Subventionen an die schweizerischen Privatbahnen, eine Erfolgskontrolle, Zürcher Diss., Zürich 1981.

3) Meyer, H.R., Der Verkehr und seine grundlegenden Probleme, Basel 1956, S. 45 ff.

4) Vgl. zur besonderen Eignung unten, S. 149-154 und 163 ff.

5) Die ganze rechtliche Problematik gelangt im anschließenden Kapitel ausführlich zur Darstellung.

Da der Schienenverkehr durch die Auferlegung der Grundpflichten zum öffentlichen Verkehrsmittel im engeren Sinne erklärt wurde, nahm die Eisenbahngesetzgebung einen andern Entwicklungsgeschichtlichen Verlauf als die Gesetzgebung für den Strassenverkehr¹⁾. Die daraus resultierende Uneinheitlichkeit der sektoriell für die einzelnen Verkehrsträger ausgestalteten Kompetenzregelungen hatte Wettbewerbsbenachteiligungen zur Folge, die mitverantwortlich für die defizitäre Lage der öffentlichen Verkehrsmittel sind.

Mit dem Anwachsen der finanziellen Probleme der öffentlichen Verkehrsmittel wurde immer wieder die Forderung nach einer Überprüfung der staatlichen Verkehrspolitik und der gewachsenen Organisationsformen des Verkehrs gestellt und eine Neuordnung verlangt²⁾. Da die Organisation des Verkehrswesens von der staatlichen Verkehrspolitik abhängt und geprägt wird, und diese mit den übrigen staatlichen Politiken aufs engste verknüpft ist, muß zuerst die Frage nach dem „Auftrag, den die Verkehrspolitik im gesamtgesellschaftlichen Rahmen zu übernehmen hat“³⁾, betrachtet werden.

Die neueste Konkretisierung auf eidgenössischer Ebene erfuhr diese Aufgabe in den allgemein gehaltenen verkehrspolitischen Zielsetzungen, die der Bundesrat 1972 in seinem Auftrag an die Kommission zur Erarbeitung einer Gesamtverkehrskonzeption

- 1) „Die verschiedenen Verfassungsartikel in bezug auf die Verkehrsträger und die auf diesen Bestimmungen beruhende zum Teil nochmals unterschiedliche Gesetzgebung sind eine Folge der historischen Entwicklung des Verhältnisses zwischen Staat und einzelnen Verkehrsträgern“. Bauer, K., a.a.O., S. 6.
- 2) Eine solche Neuorganisation des Verkehrswesens wird beispielsweise von den notleidenden SBB gefordert und soll zur Verminderung der Defizite beitragen. Vgl. „Bericht 77“ des Verwaltungsrates der SBB.
- 3) Oetterli, J. und Rothenbühler, M., Forderungen der Gesellschaftspolitik an die Verkehrspolitik und den öffentlichen Verkehr, in: DISP 49/50, a.a.O., S. 52.

formuliert hat¹⁾. Darauf aufbauend erstellte die Kommission ein operationales Zielsystem²⁾ und unterzog es mehrmaligen Gewichtungen.

Wird nun das gewichtete Zielsystem mit dem bestehenden Verkehrssystem konfrontiert, so zeigt sich, daß kein Verkehrsmittel allein zur optimalen Zielerfüllung führen könnte. Deshalb ist diejenige Organisation des Verkehrswesens optimal, „die zu niedrigsten gesamtwirtschaftlichen Kosten die Bedingungen eines höchstmöglichen Wachstums der Gesamtwirtschaft mit einer möglichst gesunden regionalen und sozialen Struktur zu induzieren vermag“³⁾.

Die Annäherung an die so umschriebenen Bedingungen einer optimalen Verkehrsteilung verlangt beim heutigen Stand der Entwicklung eine wettbewerbsneutrale Ausgestaltung der Organisation verkehrswirtschaftlicher Aktivitäten. Dazu müssen die für das „konstitutionelle Ungleichgewicht“ verantwortlichen „Inhärenzfaktoren“ gesetzliche Normen, ungleiche Regelungen im finanzwirtschaftlichen Bereich und Unterschiede der Lohn-, Arbeits- und Sozialbedingungen⁴⁾ in ihrer restriktiven Wirkung analysiert und nötigenfalls durch adäquatere Lösungen ersetzt werden⁵⁾.

- 1) Vgl. GVK-CH, Schlußbericht, Bern Dezember 1977, S. 18 f.
- 2) a.a.O., S. 61-65. Vgl. auch die Zieldiskussion in Kap. 5, 1.
- 3) Voigt, F., Verkehr, 1. Bd., 1. Hälfte, Berlin 1973, S. 271.
- 4) Meyer, H.R., Der Verkehr und seine grundlegenden Probleme, Basel 1956, S. 79 f.
- 5) Nicht angeglichen werden sollen selbstverständlich die „natürlichen Wettbewerbsungleichheiten“, die „sich aus der Eigenart und den sogenannten Standortvorteilen des betreffenden Verkehrsträgers (ergeben)“. Kaspar, C. und Vogel, H.P., Betriebs-, Arbeits- und Sozialbedingungen im Verkehr, Bd. 1, Gutachten des Institutes für Verkehrswirtschaft der HSG, S. 4.

2. Allgemeiner rechtlicher Entscheidungsspielraum

a) Der Rechtsbegriff des öffentlichen Personennahverkehrs

Unter dem Begriff Verkehrsrecht versteht Lendi ganz allgemein „die Summe der Rechtsnormen, die sich auf die Organisation der Verkehrsunternehmungen, den Bau und Betrieb der Verkehrsanlagen sowie auf das Verhalten der Verkehrsteilnehmer beziehen“¹⁾. Das schweizerische Verkehrsrecht ist aber kein konsistentes Ganzes mit systematischem Aufbau, denn es erfährt eine sektorielle Ausprägung parallel zur technischen Entwicklung und praktischen Einführung der einzelnen Verkehrsmittel²⁾.

Der Begriff des öffentlichen Verkehrs ist deshalb nicht einheitlich festgelegt, sondern er wird in einer Vielzahl von Gesetzen, Beschlüssen und Verordnungen in ähnlichen Auffassungen verwendet³⁾. Eine juristische Definierung hinsichtlich des Straßenverkehrs erfährt er unter dem Blickwinkel des Strafgesetzes durch einen Bundesgerichtsentscheid: Danach ist der Verkehr dann öffentlich, wenn er sich auf den der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellten Straßen und Plätzen abwickelt und sich an einen unbestimmten Personenkreis richtet⁴⁾. Ein Verkehrsanbieter offeriert dabei Kollektiv- oder Massenverkehr, der durch die zeitliche und örtliche Zusammenfassung von Individualnachfragen zu einem Nachfragebündel durch planmäßigen

- 1) Lendi, M., Verkehrspolitik und Verkehrsrecht, in: Von der Verkehrskonzeption zur Verkehrspolitik, Bericht der Informationstagung vom 15.4.77 im GDI, Zürich 1977, S. 12.
- 2) Vgl. Bär, K. et al., Die Struktur des öffentlichen Verkehrs, dargestellt am Beispiel der Region Furttal, Diplomarbeit an der HWV, Zürich 1977, S. 26.
- 3) Vgl. die Zusammenstellung dazu von Burkhard, H.P., Der Rechtsbegriff des öffentlichen Verkehrs, in: DISP 49/50, S. 58.
- 4) Vgl. BGE 101 IV 175 und, für den Luftverkehr, BGE 102 IV 26. Zitiert nach Burkhard, H.P., a.a.O., S. 58.

Linienverkehr bewältigt wird¹⁾. Der so charakterisierte Begriff öffentlicher Verkehr umschreibt „einen dem Privatverkehr gegenüberstehenden bestimmten Teilbereich des Verkehrs“²⁾.

Dieser Bereich zeichnet sich nicht nur durch die quantitative Beziehung zwischen Verkehrsleistung und Verkehrsnachfragern, durch die Adressaten des Angebotes und durch die Planmäßigkeit des Betriebes aus, sondern ebenso sehr durch die Überbindung von im – wie auch immer definierten – Allgemeininteresse liegenden Auflagen, die ihren Niederschlag in einer speziellen Gesetzgebung gefunden haben. Alle diesen Bereich betreffenden Kompetenzen sind, wegen der staatspolitischen Relevanz des öffentlichen Personenverkehrs, auf Bundesebene geregelt.

b) Gesetze auf Bundesebene

In diesem Unterkapitel sollen alle, ein öffentliches Personennahverkehrsunternehmen betreffenden Gesetzesbestimmungen des Verkehrsrechtes auf ihre Bedeutung für die Verkehrsbetriebe Zürich und ihre restriktive Wirkung untersucht werden. Damit die rechtliche Umgrenzung der Arbeitsbedingungen im öffentlichen Personennahverkehr Vollständigkeit erlangt, müssen zusätzlich Gesetze und Verordnungen berücksichtigt und analysiert werden, die nicht dem Verkehrsrecht zugerechnet werden können; dazu zählen arbeitsrechtliche Bestimmungen und internationale Vereinbarungen.

(1) Die Regelung durch die Bundesverfassung

Die Kompetenzen, die der Bund im Verkehrswesen besitzt, sind in der Bundesverfassung nach den einzelnen Verkehrsmitteln geordnet. Art. 26 BV erteilt dem Bund das alleinige Recht

1) Zu den Begriffsumschreibungen vgl. Niehans, J., Skript Verkehrspolitik, a.a.O., S. 10 ff.

2) Burkhard, H.P., S. 58.

zur Gesetzgebung über Bau und Betrieb von Eisenbahnen. Durch Art. 23 BV erhält der Bund die Möglichkeit, öffentliche Werke zu errichten, die im Interesse der Eidgenossenschaft liegen. Dazu gehört auch die von 1901-1909 genutzte Möglichkeit, Eisenbahnen zu verstaatlichen. Art. 23 erlaubt, in Verbindung mit Art. 26, „letzten Endes die Errichtung eines staatlichen Eisenbahnmonopols“¹⁾).

Auf den genannten Verfassungsartikeln basieren das Bundesbahngesetz vom 23. Juni 1944, das heute gültige Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 und, teilweise²⁾, das Gesetz über die Trolleybusunternehmen vom 29. März 1950.

Das Postregal des Bundes ist in Art. 36 BV festgelegt. Darunter fällt auch — aus traditionellen Gründen — das Recht zum gewerblichen Personentransport auf der Straße. Aufbauend auf dem Postverkehrsgesetz vom 2. Oktober 1924 wurde am 4. Januar 1960 die Vollziehungsverordnung II, die sogenannte Automobilkonzessionsverordnung, erlassen, die die Regelung der Beförderung von Reisenden im Straßenverkehr sowohl mit fahrplanmäßigen als auch mit nicht fahrplanmäßigen Fahrten zum Inhalt hat.

Die in den Verfassungsartikeln festgehaltenen ausschließlichen Bundeskompetenzen und die darauf fußenden Gesetze und Verordnungen sind für den gesamten öffentlichen Personenverkehr auf Schiene und Straße³⁾ umfassend und abschließend. Sie räumen dem Bund im öffentlichen Personenverkehr das alleinige Monopol ein und stellen damit ein Abgehen von der in Art. 31 BV verankerten Handels- und Gewerbefreiheit dar. Ihr Charakter ist somit „gewerbepolitischer Natur“⁴⁾.

- 1) Vogel, H.P., a.a.O., S. 4.
- 2) Gleichzeitig wird dieses Gesetz auch aus Art. 36 BV abgeleitet.
- 3) Ebenso durch die BV geregelt sind der Personenverkehr zu Wasser (Art. 24 ter) und in der Luft (Art. 37 ter); da sie das Thema der Untersuchung nicht berühren, bleiben sie hier unberücksichtigt.
- 4) Vogel, H.P., a.a.O., S. 4.

Die grundsätzliche Bedeutung von Eisenbahn- und Postmonopol im öffentlichen Personenverkehr zeigt sich besonders deutlich beim Vergleich mit den gesetzlichen Bestimmungen für den privaten Straßenverkehr, dem Hauptkonkurrenten im Personenverkehrsmarkt.

Beim öffentlichen Verkehr ist die Konstituierung eines Verkehrsunternehmens von der Erteilung einer Bundeskonzession abhängig und der Betrieb ist mit der Auferlegung sehr weitreichender und die unternehmerische Handlungsfreiheit stark einschränkender Verpflichtungen¹⁾ verbunden. Im Gegensatz dazu sind die Bestimmungen für den privaten Straßenverkehr lediglich verkehrspolizeilicher Art: Art. 37 bis BV ermächtigt den Bund nur zur Aufstellung von Vorschriften über Automobile und Fahrräder.

Dem Bund ist in Art. 37 BV die Oberaufsicht über Straßen und Brücken von nationalem Interesse übertragen und durch Art. 36 bis erhält er den Auftrag, „auf dem Wege der Gesetzgebung die Errichtung und Benützung eines Netzes von Nationalstraßen sicherzustellen“²⁾. In Art. 37 ter BV wird außerdem die teilweise Finanzierung des Straßennetzes differenziert festgelegt und bestimmt, wie die Bundesversammlung allfällige Finanzierungslücken des Nationalstraßenbaues zu decken hat³⁾. Damit sind die Grundsätze für Erstellung und Unterhalt der Verkehrswege für den vorwiegend privaten Straßenverkehr in der Verfassung verankert.

Durch die Bundesverfassung „nicht geregelt ist das Verhältnis zwischen öffentlichem und privatem Verkehr“⁴⁾. Da das Recht aber die statische Voraussetzung der Verkehrspolitik ist und sich

1) Vgl. unten, (2) Das Eisenbahngesetz und die vier Grundpflichten.

2) Art. 36 bis BV, Stand 1. April 1976, Bern 1976.

3) Zu diesem Zwecke ist u.a. die Erhebung eines Zollzuschlages auf Treibstoffen zulässig. Von dieser Möglichkeit wurde in steigendem Umfange Gebrauch gemacht: Gemäß Bundesbeschuß vom 31.8.1974 beträgt er 30 Rappen je Liter Benzin.

4) Burkhard, H.P., a.a.O., S. 58.

durch die Entwicklung der Verkehrsmärkttestrukturen die Neuformulierung einer homogenen Verkehrspolitik aufdrängt, sollte die durch die sektorielle Gliederung nach Verkehrsmitteln verursachte, bereits erwähnte Uneinheitlichkeit des bestehenden Verkehrsrechtes durch die Neukonzeption der verfassungsrechtlichen Verkehrsordnung beseitigt werden¹⁾). Durch eine geschlossene Rechtsordnung mit neuen Verkehrsartikeln umfassender Art würde die Schaffung von „allgemeingültigen, rechtsverbindlichen Kriterien der Verkehrspolitik“²⁾ erleichtert.

(2) Das Eisenbahngesetz und die vier Grundpflichten

Das schweizerische Eisenbahngesetz³⁾ — im folgenden abgekürzt EG genannt — beruht rechtlich auf den Artikeln 23, 24 ter, 26, 34 Absatz 2, 36 und 64 der BV. Auf dem alten EG von 1872 und dem neuen bauen mehrere Teilgesetze, Vollziehungsverordnungen, Beschlüsse und Bestimmungen⁴⁾ auf, die die Stellung der SBB, den Bau und Betrieb der Haupt- und Nebenbahnen, das Konzessionswesen, die Transportbedingungen und das Tarifwesen regeln.

Der Geltungsbereich des EG erstreckt sich nach Art. 2 EG auf Hauptbahnen und Nebenbahnen. Zu den letzteren zählen u.a. alle Schmalspur- und Straßenbahnen. In der eidgenössischen Konzessionsurkunde wird die StStZ als Nebenbahn erklärt⁵⁾,

1) Vgl. GVK-CH, Schlußbericht, a.a.O., S. 301 ff.

2) Lendi, M., a.a.O., S. 13.

3) Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957, Stand 1. Juli 1976.

4) So z.B. das BG vom 23.6.1944 über die SBB (SBBG), die Vollziehungsverordnung zum SBBG vom 15.2.1946, die Verordnung über Bau und Betrieb der schweizerischen Nebenbahnen vom 19.3.1929, das Transportreglement vom 1.11.1967, die Verordnung über das Rechnungswesen und die Buchungsvorschriften vom 19.12.1958, der BRB über die Bildung der Eisenbahntarife vom 17.10.1967, etc.

5) Vgl. BB vom 17. Dezember 1947, Erteilung einer Konzession für die Städtische Straßenbahn Zürich.

womit sie den Vorschriften des EG unterstellt wird¹⁾. „Bau und Betrieb einer Eisenbahn bedürfen einer eidgenössischen Konzession“²⁾³⁾, die durch die Bundesversammlung erteilt und durch den Bundesrat erneuert werden kann. Bei Straßenbahnen wird die Erteilung außerdem von einer nach kantonalem Recht nötigen Bewilligung zur Benützung der öffentlichen Straßen abhängig gemacht. Die Bestimmungen über Bedingungen und Wirkungen der Konzessionserteilung sind im zweiten Abschnitt des EG aufgeführt.

Der dritte Abschnitt regelt die Aufsicht und bezeichnet den Bundesrat bzw. das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (EVED), Abteilung Eidgenössisches Amt für Verkehr (EAV), als Aufsichtsbehörde; gleichzeitig ist der Bundesrat auch oberste Beschwerdeinstanz. U.a. wird in Art. 13 Absatz 2 verlangt, daß das ständige Personal in der Regel aus Schweizerbürgern bestehen soll, eine Bestimmung, die für die Verkehrsbetriebe Zürich nicht unwichtig ist⁴⁾.

In Abschnitt vier wird Bau und Betrieb von Eisenbahnen behandelt. Darin werden einerseits die technischen Anforderungen gestellt, die die Bahnunternehmen zur Erlangung einer Konzession erfüllen müssen und andererseits wird in mehreren Artikeln die Kostenverteilung bei Kreuzungsneubauten ausführlich geregelt. In Art. 38, der die Bahnpflichten bei Betriebsunterbrüchen zum Inhalt hat, findet sich für Nebenbahnen die Sonderbestimmung, keine Ersatzbeförderung einrichten zu müssen.

- 1) In Zürich ist die Konzession im öffentlichen städtischen Personenverkehr nicht auf die VBZ, sondern auf die Stadtgemeinde Zürich ausgestellt. Vgl. Einleitung der Konzession.
- 2) Art. 5 EG, Absatz 1.
- 3) Vorgehen, Form und Inhalt beim Konzessionsgesuch werden durch die Verordnung vom 1.2.1875 zum BG über den Bau und Betrieb der Eisenbahnen vom 23.12.1872 festgelegt.
- 4) Während der Zeit der Hochkonjunktur der Sechzigerjahre mit starkem Fremdarbeiterzufluß führte das bei den VBZ wenigstens im Fahrdienst mit zu einer Verknappung des Arbeitskräfteangebotes.

Im sechsten Abschnitt wird die Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen und unternehmungsfremder Lasten geregelt, im siebten Abschnitt die Förderung der Eisenbahnen durch Hilfestellungen¹⁾. Diese beiden Abschnitte stellen die rechtliche Verankerung der durch die Strukturänderung im Verkehr notwendig gewordenen finanziellen Unterstützung der gemeinwirtschaftliche Leistungen erbringenden öffentlichen Verkehrsunternehmen dar.

Nach Art. 50 EG „(ergeben sich die) gemeinwirtschaftlichen Leistungen aus den Grundpflichten, welche den Eisenbahnen den Charakter öffentlicher Verkehrsdienste verleihen (Betriebspflicht, Fahrplanpflicht, Beförderungspflicht, Tarifpflicht), sowie aus solchen tarifarischen und betrieblichen Maßnahmen, die in besonderer Weise volkswirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen Rechnung tragen, insofern es sich um Leistungen handelt, die eine Bahnunternehmung bei kaufmännischer Geschäftsführung ohne entsprechenden Ausgleich nicht übernehmen könnte“.

„Unternehmungsfremde Lasten sind Aufwendungen, die mit der Aufgabe der Eisenbahn als öffentlichem Verkehrsdienst in keinem Zusammenhang stehen“²⁾.

Die Vollziehungsverordnung¹⁾ erweitert in Art. 2 bis den Geltungsbereich von Abschnitt sechs und sieben EG auch auf konzessionierte Autobus- und Trolleybusunternehmen des allgemeinen Verkehrs, schließt aber in Art. 1 Absatz 2 die „Bahnlinien, die vorwiegend dem Ortsverkehr . . . dienen“, also auch die Verkehrsbetriebe Zürich, von einer Berechtigung auf Bundesunterstützung aus³⁾.

- 1) Vgl. die Verordnung über den Vollzug des sechsten und siebten Abschnittes des EG vom 19.12.1958, Stand 1.1.1974.
- 2) Art. 52 EG.
- 3) Diese Lastenaufteilung wird auch durch die GVK befürwortet, indem sich der Bund durch das Konzept der Hierarchisierung des Verkehrs auf die Unterstützung eidgenössisch relevanter Verkehrsunternehmen beschränkt. Vgl. GVK-CH, Schlußbericht, a.a.O., S. 27 und 288 f. Die VBZ erhalten allerdings für defizitäre Vorortslinien z. T. Bundesabgeltungen.

Damit kommt den eidgenössischen Abgeltungs- und Unterstützungsbestimmungen für die VBZ vor allem Referenzcharakter zu. Die für örtliche und regionale Verkehrsbetriebe geltenden Bestimmungen werden auf Gemeinde-¹⁾ und Kantonsstufe²⁾ geregelt. Als Linien des Ortsverkehrs im Sinne der Vollziehungsverordnung gelten dabei u.a. „Linien innerhalb eines städtischen Siedlungsgebietes und Linien innerhalb dicht überbauter Gebiete mehrerer Gemeinden“³⁾, was auf die Agglomeration Zürich zutrifft.

Art. 50 und 52 EG zwingen konzessionierte Verkehrsunternehmen zur Erbringung von Leistungen, welche diese bei privatwirtschaftlichem Verhalten nicht erstellen würden. „Diese als gemeinwirtschaftliche Leistungen bezeichneten Pflichten sind Leistungsaufgaben der öffentlichen Hand“⁴⁾⁵⁾ und haben die Wirkung einer Einschränkung des Entscheidungsspielraumes der betroffenen Verkehrsunternehmen. Die gemeinwirtschaftlichen Leistungen beruhen auf bestimmten Spezifizierungen der vier Grundpflichten.

Die Fahrplanpflicht verlangt die Aufstellung und Veröffentlichung eines Fahrplanes, also eines Verzeichnisses des Produktionsprogrammes eines Verkehrsunternehmens. Sie gibt die Gelgenheit, das Verkehrsangebot dem breiten Publikum bekannt zu machen. Die Fahrplanpflicht ist somit nicht grundsätzlich leistungsbeeinflussend⁶⁾. Sie wird es erst in Verbindung mit der Betriebspflicht und zwar dann, wenn „auch zu Zeiten

- 1) Vgl. unten, Abschnitt d) Gesetze auf Gemeindeebene.
- 2) Vgl. unten, Abschnitt c) Gesetze auf Kantonebene.
- 3) Art. 28 der Verordnung über den Vollzug des sechsten und siebten Abschnittes des EG.
- 4) Burkhard, H.P., a.a.O., S. 60.
- 5) Vgl. dazu Kapitel 5, 1., Die Zieldiskussion im öffentlichen Personennahverkehr, wo der Begriff der gemeinwirtschaftlichen Leistungen eingehend besprochen wird.
- 6) So urteilt auch Burkhard, H.P., a.a.O., S. 60.

ungenügender Nachfrage Betriebsleistungen zu erbringen“¹⁾ sind.

Die Betriebspflicht ist die Auflage, die in der Konzession festgelegten Linien²⁾ gemäß veröffentlichtem Fahrplan zu betreiben³⁾ und zwar ohne Rücksicht auf Rentabilitätsabwägungen. Die VBZ sind nach Art. 12 der Konzession berechtigt, die Zahl der täglichen Züge und deren Fahrzeiten nach eigenem Ermessen festzusetzen, wobei die Genehmigung der Aufsichtsbehörde vorbehalten bleibt; die Bestimmung der Fahrgeschwindigkeit der Züge fällt aber in die Kompetenz der Aufsichtsbehörde. Durch Art. 12 erhält die VBZ die Möglichkeit, ihren Fahrplan grundsätzlich an den erwarteten Frequenzen auszurichten und die Kursfolge auf ein verkehrstechnisch sinnvolles Intervall festzulegen⁴⁾.

Der Betriebspflicht liegt das klassische Ziel der Raumerschließung zugrunde⁵⁾. Zur gemeinwirtschaftlichen Leistung wird sie, wenn schwach frequentierte Strecken und Kurse mit tiefen Kostendeckungsgraden⁶⁾ aufrechterhalten werden müssen, sei es aus siedlungs- oder sozialpolitischen Überlegungen.

- 1) Vogel, H.P., a.a.O., S. 158 f. Das gilt bei den VBZ für den Früh- und Spätdienst und die Vor- und Nachmittagszwischenzeiten, aber auch bei unvorhergesehenen und darum nicht im Fahrplan berücksichtigten Frequenzschwankungen.
- 2) Konzession für die StStZ, a.a.O., Art. 4, Strecken 1-26, BRB über die Ausdehnung der Konzession für die Verkehrsbetriebe auf die Strecke Wartau-Frankentalstraße in Höngg, vom 25. September 1951 und BRB über die Ausdehnung der Konzession für die StStZ, vom 14. Februar 1975, Strecken 28 und 29.
- 3) Vgl. Art. 7 EG.
- 4) Als optimal hat sich werktags der Sechsinutenbetrieb erwiesen, der, unterbrochen von Versuchen mit anderen Intervallen, seit der Gründung der StStZ als Norm gilt. Heute wird in den Zwischenzeiten teilweise im Siebeminutenbetrieb und im Spätdienst im Zwölfminutenabstand, der doppelten Normzeit, gefahren.
- 5) Vgl. oben, S. 45.
- 6) Was aber voraussetzt, daß sowohl Kosten als auch Erträge für einzelne Verkehrsrelationen errechnet werden können.

Die Beförderungspflicht¹⁾ bestimmt, daß jedermann transportiert werden muß, der die gesetzlichen Beförderungsbestimmungen erfüllt. Für öffentliche Personenverkehrsunternehmen besteht somit Kontrahierungszwang. Das bedeutet, daß auf dem durch die Konzession festgelegten Verkehrsnetz zu den im Fahrplan angegebenen Zeiten sämtliche fahrwilligen und fahrfähigen Personen das Recht auf Beförderung besitzen. Die Kapazität des materiellen und personellen Apparates eines Verkehrsunternehmens muß deshalb auf die Verkehrsmaxima ausgerichtet sein. Gemeinwirtschaftliche Leistungen aus der Beförderungspflicht entstehen dadurch, „daß jeder Nachfrager an jedem Ort . . . ohne Produktdifferenzierung zu bedienen ist“²⁾.

Die Tarifpflicht³⁾ legt fest, daß jede Verkehrsleistung unter gleichen Bedingungen gleich zu tarifieren ist und daß die Tarife genehmigt und öffentlich bekannt gemacht werden müssen. Die Tarifpflicht weist eine Raum- und eine Zeitdimension auf. Der Grundsatz der Tarifgleichheit im Raum bedeutet für die VBZ, daß verkehrsarme Linien, bei denen im fahrplanmäßigen Rahmen keine kostenwirksame Kapazitätsanpassung der Fahrzeuggröße an die schwache Nachfrage mehr möglich ist⁴⁾, trotzdem gleich tarifiert werden, wie Fahrten auf gut ausgelasteten Linien. Der Grundsatz der Tarifgleichheit in der Zeit ist für ein Verkehrsunternehmen finanziell ebenso wirksam. Er verlangt ganz allgemein, daß alle Fahrten unabhängig vom Zeitpunkt der Durchführung — handle es sich nun um Spitzen-, Früh- und Spät- oder Zwischenzeitenverkehr — gleich tarifiert werden.

- 1) Die genaue Umschreibung der Beförderungspflicht findet sich im BG über den Transport auf Eisenbahnen und Schiffen vom 11. März 1948, Art. 7 und im dazugehörigen Transportreglement vom 2. Oktober 1967, Art. 6 ff.
- 2) Burkhard, H.P., a.a.O., S. 60.
- 3) Vgl. dazu: BG über den Transport auf Eisenbahnen und Schiffen, Art. 10 ff. und Transportreglement, Art. 13 ff.
- 4) Anpassungen sind z.B. möglich durch Umstellung von Tram- auf Busbetrieb oder durch Ersatz von Gelenkbussen durch Standardfahrzeuge, die kleinste Wageneinheit.

Nicht zu verwechseln sind die durch die Tarifpflicht – durch Zeit- und Raumgrundsatz – begründeten gemeinwirtschaftlichen Leistungen mit den aus sozialpolitischen Erwägungen geschaffenen Sozialtarifen und den daraus entstehenden Mindereinnahmen¹⁾.

Die Konzession der StStZ von 1947 enthält in Art. 13, Tarife, Vorschriften über Beförderungsbedingungen, über die Tarifhöhe und über die Ausgabe von Abonnements zu ermäßigten Taxen. Für die Verkehrspreise wird darin eine Höchstgrenze „von 25 Rp. für den ersten Kilometer und von 15 Rp. für jeden weiteren Kilometer der Bahnlänge“ bestimmt. Durch einen BB von 1968²⁾ wurden aber Konzessionsbestimmungen, die Höchsttaxen, Ermässigung für Hin- und Rückfahrten, etc. vorschreiben, aufgehoben. Das gültige Tarifgenehmigungsverfahren folgt deshalb den Bestimmungen des BRB über die Bildung der Eisenbahntarife vom 17. Oktober 1967.

Obwohl der Tarifpflicht teilweise auch gemeinwirtschaftlicher Charakter zukommt, unterscheidet sie sich doch grundsätzlich von den drei andern Auflagen: Betriebs-, Fahrplan- und Beförderungspflicht sind interdependent. In ihrer Gesamtheit legen sie das Leistungsangebot fest und geben dem Begriff „öffentlicher Verkehr“ Inhalt. I.e.S. aufgefaßt, besteht demgegenüber die Tarifpflicht lediglich in der Pflicht zur Aufstellung von Tarifen, also zur Preisstellung. Über die verkehrswirtschaftlich richtige Tarifhöhe ist damit nichts ausgesagt.

Nach Meinung Meyers sind die gemeinwirtschaftlichen Leistungen den öffentlichen Massenverkehrsmitteln inhärent wegen ihrer „eigenartigen technischen und ökonomischen Natur“³⁾ und belasten die Verkehrsunternehmen deshalb weniger, als aus

- 1) Vgl. dazu unten, Kapitel 5. Dabei wird sowohl die Frage der Quantifizierung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen diskutiert, als auch die Problematik der nicht betriebswirtschaftlich gerechtfertigten Fahrpreismäßigungen.
- 2) BB über die Genehmigung des BRB vom 17. Oktober 1967 über die Bildung der Eisenbahntarife vom 5. März 1968, Art. 2.
- 3) Meyer, H.R., Der Verkehr und seine grundlegenden Probleme, a.a.O., S. 285.

den Bestimmungen der vier Grundpflichten gefolgert werden könnte. Diese Ansicht wird teilweise gestützt durch die Untersuchung der produktionstechnischen Angebotsbedingungen des öffentlichen Personenverkehrs¹⁾.

Die vier Grundpflichten mit ihrem gemeinwirtschaftlichen Charakter wurden ursprünglich erlassen, um einerseits die Erreichung verkehrswirtschaftlicher Zielsetzungen zu gewährleisten und andererseits zur Verhinderung des Mißbrauchs der durch die Konzessionerteilung geschaffenen Monopolsituation der Verkehrsunternehmen. Sie garantierten, neben der Angebotssteuerung, durch die Genehmigungspflicht der Taxen eine Begrenzung der Gewinne nach oben.

Nach dem Verlust des Transportmonopols des öffentlichen Verkehrs durch die Automobilkonkurrenz kommt den gemeinwirtschaftlichen Auflagen heute die Aufgabe zu, ein sozial- und siedlungspolitisch erwünschtes Mindestverkehrsangebot auch unter Vernachlässigung der einzelwirtschaftlich negativen finanziellen Folgen aufrechtzuerhalten. Allfällige daraus resultierende Defizite werden — unter Berufung auf die Benachteiligung, die sich durch die Pflichtenaufgabe ergibt — nach Art. 49 EG abgegolten²⁾³⁾.

1) Vgl. Kapitel 5, 2., a) Besonderheiten des Angebotes.

2) Vgl. zu den einzelnen Bestimmungen die Verordnung über den Vollzug des sechsten und siebenten Abschnittes des Eisenbahngesetzes vom 19. Dezember 1958.

3) Vgl. zur Abgeltungsproblematik Kapitel 5, 1.

(3) Postverkehrsgesetz und Automobilkonzessionsverordnung

Laut Art. 1 des Postverkehrsgesetzes (PVG) vom 2. Oktober 1924¹⁾ haben die Post-, Telefon- und Telegrafienbetriebe das ausschließliche Recht, Reisende mit regelmäßigen Automobilfahrten gewerbsmäßig zu befördern. Dieses Monopol hatte sich aus der historischen Reisepost entwickelt. Vor dem Bau der Eisenbahnen war die Reisepost das einzige öffentliche Personenverkehrsmittel zu Land, nachher hatte sie „hauptsächlich eine Bahnzubringerfunktion zu erfüllen“²⁾.

Die aktuelle Verkehrspolitik beließ dem PTT-Autodienst diese Aufgabe; außerdem wird das Postautomobil dort eingesetzt, wo eine ausreichende Verkehrsnachfrage vorhanden ist, die aber den Bau und Betrieb von schienenengebundenen Verkehrsmitteln nicht rechtfertigt. Daneben sollten, unter der Voraussetzung der gesetzlichen Verankerung der Pflicht zu einer Politik der optimalen Verkehrskoordination „im Sinne eines möglichst sparsamen Mitteleinsatzes“³⁾, dort Postautomobile anstelle von Eisen- und Nebenbahnen eingesetzt werden, wo dadurch die Verkehrsqualität des Angebotes erhöht und/oder die gesamten Kosten des Verkehrs gesenkt werden können⁴⁾⁵⁾.

Dem Bedürfnis nach einer Regelung des gewerbsmäßigen Personentransportes auf Bundesebene wurde bereits am 18. Septem-

- 1) Das in Ausführung von Artikel 36 BV erlassen wurde.
- 2) Kaspar, C., Die schweizerische Verkehrspolitik im Rückblick, Bern und Stuttgart 1976, S. 63.
- 3) GVK-CH, Schlußbericht, a.a.O., S. 45.
- 4) Ein Ausfluß dieses Konzeptes ist die bereits erfolgte bzw. geplante Stilllegung von Nebenbahnen – vgl. beispielsweise die Umstellung der Misoxbahn – und von Nebenlinien der Hauptbahnen (vgl. die einzelnen Varianten des Berichtes 77' des Verwaltungsrates der SBB).
- 5) Vgl. Niehans, J., a.a.O., S. 14 ff., Die Kosten verschiedener Verkehrsmittel und Die Kosten verschiedener Verkehrswege.

ber 1906 durch die bundesrätliche Verordnung betreffend die Konzessionierung und Kontrolle der Automobilunternehmungen, Aufzüge und Luftseilbahnen in allgemeiner Form entsprochen. Ersetzt wurde diese pauschale, dem neuen Verkehrsmittel Auto-bus wenig adäquate Verordnung durch die Kraftwagenverordnung¹⁾ vom 8. Februar 1916, die bis 1960 Gültigkeit hatte.

Am 4. Januar 1960 wurde dann die Automobilkonzessionsverordnung²⁾ durch den Bundesrat beschlossen. Art. 3 PVG bestimmt, daß „für die gewerbsmäßige Reisendenbeförderung mit regelmäßigen Fahrten Konzessionen erteilt werden (können)“, wodurch neben dem Regiebetrieb PTT des Bundes auch andere öffentliche und private Straßenpersonenverkehrsunternehmen zugelassen werden³⁾. Die Kompetenz zur Konzessionsgewährung weist Art. 20 der Verordnung dem EVED zu.

Als Bedingungen der Konzessionserteilung verlangt Art. 11, daß

- die Fahrten einem Bedürfnis entsprechen müssen,
- öffentliche Transportunternehmungen (also Regiebetriebe des Bundes und konzessionierte Unternehmen) nicht wesentlich konkurrenziert werden dürfen und
- die Konzessionärin die gesetzlichen Bestimmungen einhalten und den Verpflichtungen nachkommen muß.

Die Automobilkonzessionsverordnung sieht zwei Formen von Konzessionen vor. Die Konzession I⁴⁾ wird für fahrplanmäßige

- 1) Verordnung über die Konzessionierung von Automobilunternehmungen für die Beförderung von Personen und Gepäck mit Kraftwagen.
- 2) Vollziehungsverordnung II zum BG betreffend den Postverkehr vom 4. Januar 1960.
- 3) Dazu zählen u.a. private Postautohalter, die auf vertraglicher Basis Kurse der Postautomobillinien führen und — in Zürich — Transportbeauftragte der VBZ, die mit eigener Konzession ausgestattet sind und Linien im Vorortsnetz von Zürich betreiben.
- 4) Vgl. Art. 21 ff. der Verordnung.

Fahrten erteilt. Als solche gelten die Linien des Zürcher Stadt- und Überlandautobusbetriebes. Konzessionen des Typs II finden Verwendung für regel- und gewerbs-, aber nicht fahrplanmäßigen Personenverkehr. Dazu zählen Ausflugs- und Pendelfahrten und Arbeitertransporte etc.

Als Aufsichtsbehörde wird das EAV bestimmt¹⁾. Es ist zuständig für die Durchführung von Vernehmlassungsverfahren (im Zusammenhang mit Konzessionserteilungen, -erweiterungen und -erneuerungen), die Erneuerung und allfällige Übertragung der durch das EVED erteilten Konzessionen und die Aufsicht über den konkreten Betrieb der konzessionierten Unternehmen.

Als Konzessionsdauer einer Konzession I bestimmt die Verordnung den Zeitraum von höchstens zehn Jahren²⁾. Die gültige Konzession für die Stadt Zürich³⁾ (Verkehrsbetriebe/VBZ) ist auf Antrag der VBZ mit einer Laufzeit von nur 4 1/2 Jahren ausgestattet⁴⁾.

In den weiteren Artikeln bezüglich der Konzession I werden die vier Grundpflichten, die für ein öffentliches Verkehrsunternehmen konstituierende Bedeutung haben, explizit genannt und Rechte, Pflichten und Haftungsverhältnisse des Betriebs und gegenüber dem Personal geregelt. In Art. 50 wird das EAV – in seiner Funktion als Aufsichtsbehörde – u.a. für die Genehmigung, Änderung und Überwachung der Fahrpläne und Tarife, für die Zulassung ausländischen Personals und für den Vollzug und die periodische Kontrolle der Einhaltung der technischen Vorschriften als zuständig erklärt.

- 1) Bis 1970 waren die konzessionierten Automobilunternehmen der Aufsicht der PTT unterstellt. Durch den BRB vom 9.7.1969 wurde das EAV per 1.6.1970 mit dieser Aufgabe betraut.
- 2) Vgl. Art. 22.
- 3) Konzessionärin ist ja die Stadt Zürich, nicht die VBZ. Vgl. S 53, Fußnote 1).
- 4) Vgl. Konzession I Nr. 278/II vom 6.12.1977. Die Konzession ist gültig vom 1.1.1978 bis zum 30.6.1982. Diese kurze Dauer erklärt sich durch den Wunsch nach erhöhter Anpassungsfähigkeit in der gegenwärtigen Phase struktureller Veränderungen im Vorortnetz der VBZ (Bildung regionaler Verkehrsbetriebe).

Die Vorschriften zur Fahrplangestaltung finden sich in der Fahrplanverordnung vom 2. September 1970, deren Geltungsbereich sich auf SBB, PTT und sämtliche konzessionierten Verkehrsunternehmen, also auch die VBZ, erstreckt¹⁾. Die Verordnung regelt in Art. 2 die Anforderungen bezüglich Form und Inhalt des Fahrplanes, bestimmt in Art. 3 die Fahrplanperioden und schreibt in Art. 4 das zur Aufstellung der Fahrpläne einzuhaltende Prozedere mit seinen Vernehmlassungs- und Prüfungsverfahren detailliert vor. Dabei werden Fahrplanwünsche berücksichtigt, Anschlußmöglichkeiten an andere Verkehrsnetze sichergestellt und Stellungnahmen betroffener Transportunternehmen, Verwaltungsorgane und Behörden eingeholt. Die dermassen erarbeiteten Fahrplanentwürfe werden durch das EAV geprüft und genehmigt und müssen dann – in Erfüllung der Fahrplanpflicht – veröffentlicht werden.

Zu den anzuwendenden Tarifen schreibt Art. 27 Absatz 1 der Konzessionsverordnung lediglich vor, daß die Taxen für die Reisendenbeförderung vor ihrer Inkraftsetzung der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde bedürfen und anschließend in geeigneter Form veröffentlicht werden müssen²⁾. Der BRB über Auto-Tarifannäherung vom 27. Mai 1970, der die Annäherung der Reiseposttarife der PTT und der konzessionierten Automobilunternehmen an jene der SBB im Sinne des Grundsatzes der räumlichen Tarifgleichheit bezweckt, schließt in Art. 2, Geltungsbereich, Linien, die ausschließlich dem Orts- und Vorortsverkehr dienen, von der Unterstellung unter diesen BRB aus. Somit existiert auf Bundesebene keine Regelung der im Stadt- und Regionsverkehr von Automobilpersonenverkehrsunternehmen anzuwendenden Beförderungspreise. Die für Zürich geltende Tarifordnung kann deshalb auf Gemeindeebene festgelegt werden.

1) Vgl. Art. 7 der Konzession I Nr. 278/II; Art. 12 der Konzession der StStZ; Art. 9 der Konzession für der Trolleybusbetrieb.

2) Art. 10, Tarife, der Konzession I hat denselben Inhalt.

(4) Das Bundesgesetz über die Trolleybusunternehmen

Bereits „am 27. Mai 1939 erfolgte die Eröffnung des Trolleybusbetriebes“ in Zürich¹⁾ auf der Strecke einer bisherigen Autobuslinie. In der Folge wurden — u.a. wegen der kriegsbedingten Brennstoffknappheit — mehrere Trolleybuslinien eröffnet. Eine gesetzliche Regelung erfuhr das neue Verkehrsmittel aber wegen rechtlicher Abgrenzungsprobleme erst durch das Bundesgesetz über die Trolleybusunternehmen vom 29. März 1950.

„Aus technischer Sicht nimmt der Trolleybus eine Zwischenstellung zwischen Straßen- und Schienenfahrzeug ein, weshalb die Trolleybusbetriebe mit den gleichen Konzessionsvorschriften, dem gleichen Enteignungsrecht, den gleichen Auflagen im öffentlichen Interesse usw. ausgestattet wurden wie die Eisenbahnen“²⁾. Der Trolleybus ist zwar fahrleitungsgebunden wie die Eisen- und Straßenbahnen, und seine Gesetzgebung lehnt sich deshalb an EG an. Die pneumatischen Fahrzeuge benutzen aber wie die Autobusse die Straße als Verkehrsweg, wodurch Trolleybusse bezüglich der Polizeivorschriften dem Motorfahrzeuggesetz unterstellt sind.

Das BG über die Trolleybusunternehmen definiert in Art. 1 als Trolleybus ein motorisch angetriebenes Fahrzeug, das die zur Bewegung benötigte elektrische Energie aus einer Fahrleitung erhält und auf öffentlichen Straßen verkehrt, ohne an Schienen gebunden zu sein. Bau und regel- und gewerbsmäßiger Betrieb solcher Verkehrsunternehmen bedürfen einer eidgenössischen Konzession, die durch das EVED erteilt werden kann und von der vorgängigen Vorlegung einer kantonalen Bewilligung zur Installation der Fahrleitungen über den öffentlichen Straßen abhängig gemacht wird.

1) Gerbig, R., a.a.O., S. 4.

2) Kaspar, C., Die schweizerische Verkehrspolitik im Rückblick, a.a.O., S. 62.

Nach Art. 8 der Konzession für den Trolleybusbetrieb der VBZ sind für die Beanspruchung der öffentlichen Straßen durch die elektrischen Anlagen die Bewilligung des Bauamtes I der Stadt Zürich (vom 24. September 1976) und der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich (vom 2. Dezember 1976) maßgebend. Die Konzession selber wurde per 1. Januar 1977 für die Dauer von dreißig Jahren bis zum 31. Dezember 2006 erneuert.

Hinsichtlich der Bestimmungen über Bau und Betrieb untersteht ein Trolleybusunternehmen laut Art. 11 des Bundesgesetzes über die Trolleybusunternehmen den Vorschriften des Eisenbahngesetzes über die Nebenbahnen. Davon betroffen sind u.a. die Plangenehmigung, die Fahrpläne, die Beförderungsbestimmungen und Tarife, das Rechnungswesen und die Statistik. Für die technische Ausrüstung der Fahrzeuge und den Verkehr auf der Straße gilt das Motorfahrzeugrecht.

Mit der Aufsicht über die Trolleybusunternehmen wird in Art. 3 der Trolleybus-Verordnung¹⁾ das EAV beauftragt. Dadurch erhält das EAV die Aufgabe, alle Pläne über den Bau und Umbau der verwendeten Fahrzeuge und die an diesen beabsichtigten Änderungen, die Berechnungen zur Erstellung der festen Anlagen und Einrichtungen und die Betriebsreglemente zu begutachten und genehmigen und die Fahrzeuge vor Inbetriebnahme einer genauen Kontrolle zu unterziehen.

- 1) Vollziehungsverordnung zum BG über die Trolleybusunternehmen vom 6. Juli 1951.

(5) Das Arbeitszeitgesetz

Die rechtlichen Grundlagen, die die Arbeitsbedingungen im öffentlichen Personenverkehr von Zürich regeln, finden sich im revidierten Bundesgesetz über die Arbeit in Unternehmen des öffentlichen Verkehrs vom 8. Oktober 1971, abgekürzt Arbeitszeitgesetz (AZG), in der dazugehörigen Vollzugsverordnung¹⁾ und im Personalrecht der Stadt Zürich. Keine Regelung hat das Arbeitsverhältnis in den Unternehmen des öffentlichen Verkehrs durch einen Gesamtarbeitsvertrag (GAV) erfahren²⁾.

Das AZG unterstellt im ersten Abschnitt „Geltungsbereich“ die Arbeitnehmer der konzessionierten Eisenbahn- und Trolleybusunternehmen³⁾ und der konzessionierten Automobilunternehmen mit öffentlichem Linienverkehr⁴⁾ seinen Bestimmungen. Damit erstreckt sich das Gesetz auf alle drei Verkehrsmittel-Teilbereiche der Verkehrsbetriebe Zürich.

Nicht anwendbar ist das AZG lediglich für die Arbeitnehmer im Verwaltungsdienst, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis zu ihrem Arbeitgeber stehen⁵⁾⁶⁾. Art. 5 der AZG-Verordnung unterteilt den Personalbereich eines Verkehrsunternehmens in zwei Gruppen von Arbeitnehmern: Zum Betriebsdienst sind alle Dienststellen bzw. Mitarbeiter zu zählen, zu deren Aufgaben die Beförderung von Reisenden (inkl. Billetverkauf), die Abwicklung des Geld- und Postverkehrs und der

- 1) Verordnung zum BG über die Arbeit in Unternehmen des öffentlichen Verkehrs (AZGV) vom 26. Januar 1972.
- 2) Von den Personalverbänden wurde zwar eine Vereinbarung angestrebt, sie ließ sich aber wegen der Heterogenität öffentlicher Personenverkehrsunternehmen nicht verwirklichen. Immerhin existiert eine Musterdienstordnung, die zur Zeit überarbeitet wird.
- 3) AZG, Art. 1 Absatz 1 Buchstabe b.
- 4) AZG, Art. 1 Absatz 1 Buchstabe c.
- 5) AZG, Art. 2 Absatz 4.
- 6) In Zürich hat für die Verwaltungsangestellten der VBZ das Personalrecht der Stadt Zürich, Ausgabe 1978, Gültigkeit.

Bau und Unterhalt der Anlagen, Einrichtungen und Fahrzeuge gehört. Der Verwaltungsdienst umfaßt vor allem die Unternehmensführung und die administrativen Dienste¹⁾.

Im zweiten Abschnitt werden Vorschriften über die Arbeits- und Ruhezeit vor allem der im Betriebsdienst tätigen Arbeitnehmer erlassen. Diesem Abschnitt kommt durch die Setzung von Höchst- bzw. Mindestwerten absolut bestimmende Bedeutung für die (Personal-)Kosten der Leistungserstellung der VBZ zu.

Der Gesetzgeber unterteilt das Jahr in Arbeitstage einerseits und Ruhe- und Feiertage, Ferien, Urlaub, Abwesenheiten bedingt durch Militärdienst, Unfall und Krankheit andererseits²⁾. Art. 10 AZG schreibt vor, daß dem Arbeitnehmer je Kalenderjahr 60 bezahlte und angemessen aufs Jahr verteilte Ruhetage zu gewähren sind, von denen mindestens zwanzig auf einen Sonntag oder einen Feiertag entfallen müssen. Ein Ruhetag umfaßt 24 aufeinanderfolgende Stunden und muß am Wohnort verbracht werden können. Dem Ruhetag hat eine Ruheschicht von durchschnittlich mindestens zwölf – Untergrenze neun – Stunden voranzugehen.

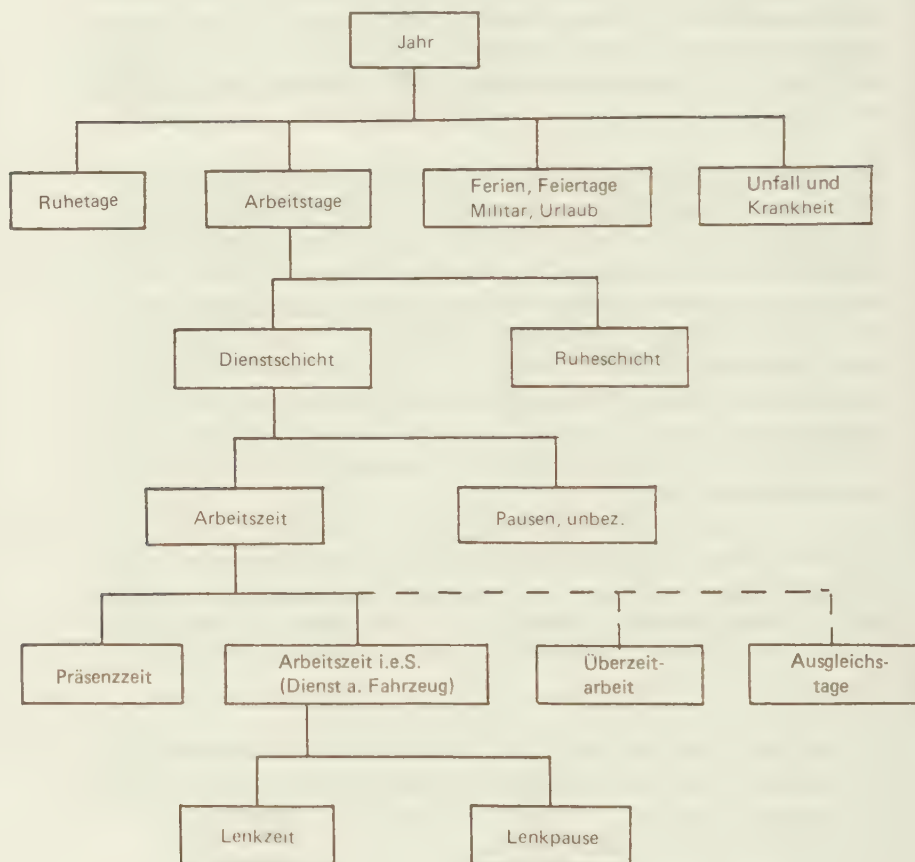
Ein Arbeitstag besteht – im Sinne des Gesetzes³⁾ – aus einer Dienstschicht und einer Ruheschicht. Die Ruheschicht umfaßt den Zeitraum zwischen zwei Dienstschichten und hat im Durchschnitt von 28 Tagen mindestens zwölf Stunden zu betragen.

1) Die VBZ zählen insgesamt etwa 2'100 Mitarbeiter, von diesen sind ca. 80-95 dem Verwaltungsdienst zuzurechnen.

2) Vgl. dazu unten, Abb. (5) 1.

3) AZG Art. 3 und AZGV Art. 6.

Abb. 1: Arbeits- und Ruhezeit im Betriebsdienst



Quelle: Entwurf nach AZG Art. 3-12 und AZGV Art. 6-23

Die Dienstschicht besteht aus der Arbeitszeit und den Pausen. Sie hat im Durchschnitt von 28 Tagen höchstens 12 Stunden zu betragen¹⁾. Ausnahmsweise darf sie im Durchschnitt von 28 Tagen 13 Stunden und an einzelnen Tagen 14 Stunden erreichen; das gilt auf einzelnen Linien von Unternehmen, deren ordentliche tägliche Betriebsdauer mehr als 12, aber höchstens 14 Stunden beträgt und für Nah- und Vorortsbetriebe für die Bewältigung des Spitzenverkehrs durch das gleiche Personal²⁾. Des weiteren haben Unternehmen mit mehrschichtigem Betrieb für einen angemessenen Wechsel der Schichten zu sorgen.

Bei unbezahlten Pausen handelt es sich um eigentliche Freizeit. Nach ungefähr der Hälfte der Arbeitszeit muß eine Pause gewährt werden³⁾; sie soll etwa eine Stunde betragen und die Einnahme einer Mahlzeit ermöglichen. In einer Dienstschicht ist die Zuteilung von bis zu drei Pausen – im Mindestumfang von dreißig Minuten – zulässig.

Die tägliche Arbeitszeit darf im Durchschnitt von 28 Tagen höchstens 7 Stunden 20 Minuten betragen⁴⁾⁵⁾. Wird anstelle der 6-Tage-Woche die 5-Tage-Woche praktiziert, so müssen zur Erreichung des vorgeschriebenen maximalen Durchschnittes Ausgleichstage eingeschaltet werden; diese haben den Charakter von Ruhetagen⁶⁾. Die Höchstarbeitszeit innerhalb einer ein-

1) AZG Art. 6.

2) AZGV Art. 10.

3) AZGV Art. 11 Absatz 4 schreibt vor, daß ununterbrochene Arbeitszeit von mehr als fünf Stunden zu vermeiden ist.

4) Dabei wird von der 44 Arbeitsstunden umfassenden 6-Tage-Woche ausgegangen. Umgelegt auf eine 5-Tage-Woche beträgt die tägliche Arbeitszeit 8 Stunden 48 Minuten.

5) Zur Berechnung vgl. AZGV Art. 7 Absatz 1.

6) Der Gesetzgeber hat das beschriebene Verfahren gewählt, um den Verkehrsunternehmen die Möglichkeit zu geben, selber die wöchentliche Arbeitstagezahl zu bestimmen. Die VBZ haben sich beispielsweise für die alternierende 5-Tage-Woche entschieden, die SBB und einige Privatbahnen kennen die 5 1/2 oder 6-Tage-Woche.

zelenen Dienstschrift beträgt 10 Stunden; im Durchschnitt von sieben aufeinanderfolgenden Arbeitstagen darf sie neun Stunden nicht überschreiten.

Die Arbeitszeit umfaßt die Arbeitszeit i.e.S. und die Präsenzzeit. Als letztere gilt die Zeit, die ein Mitarbeiter des Betriebsdienstes ohne Arbeitsleistung am Arbeitsplatz zubringen muß¹⁾, um „im Bedarfsfall . . . jederzeit zur Arbeitsaufnahme bereit“²⁾ zu sein. Dazu gehört bei den VBZ vor allem der Pikett-Dienst.

Als Überzeitarbeit gilt die den Dienstplan überschreitende Arbeitszeit³⁾. In der Regel muß Überzeitarbeit innert 56 Tagen durch Freizeit von gleicher Dauer ausgeglichen werden. Kann der Ausgleich nicht auf diese Art erfolgen, so ist eine Barentschädigung von mindestens 125 Prozent des Stundenlohnes zu entrichten.

Die Arbeitszeit i.e.S. besteht aus Lenkzeit und Lenkpausen. Die Lenkzeit ist, als Dienst am Lenkrad, die eigentliche produktive Arbeitszeit, während der ein (Tram-)Wagenführer oder (Bus- oder Trolleybus-)Chauffeur gemäß „einer Fahrordnung des graphischen Fahrplanes“⁴⁾ ein Straßenfahrzeug führt.

1) AZGV Art. 8.

2) Kaspar, C. und Vogel, H.P., Betriebs-, Arbeits- und Sozialbedingungen im Verkehr, Bd. 2, Gutachten des Institutes für Verkehrswirtschaft der HSG, St. Gallen 1971, S. 16.

3) AZG Art. 5

4) Brändli, H. et al., Ausgewählte Kapitel des öffentlichen Verkehrs, 2. Teil, Vorlesungsunterlage des IVT der ETHZ, Zürich 1976, S. 106.

Gesetzlich vorgeschrieben sind zur Steigerung der Sicherheit Lenkpausen. Dabei gilt als Lenkpause die Zeit, „während der ein Lenker sein Fahrzeug anhält, um es innert relativ kurzer Zeit wieder in Bewegung zu setzen“¹⁾. Deshalb sind Lenkpausen als Arbeitszeit zu betrachten. Zu einer Arbeitspause können sie nur durch eine Erweiterung um eine wenigstens viertelstündige Unterbrechung der Arbeitszeit werden. Als Lenkpausen gelten beispielsweise die an den Linienendpunkten in den Fahrplänen einkalkulierten Wendezeiten.

Das AZG verlangt von den Verkehrsunternehmen in Art. 12 die Aufstellung von Dienstplänen. Die Dienstpläne sind Mitarbeiter-orientiert und haben die Funktion, unter Beachtung der oben dargelegten rechtlichen Vorschriften bezüglich Dienst- und Ruhezeiten den Einsatz des Betriebspersonals festzulegen. Das konkrete Verfahren der Einteilung der Arbeitstage und der Zuteilung von Ruhetagen und Ferien wird durch die Verordnung in Art. 19 geregelt.

Die weiteren, für die Untersuchung weniger relevanten Abschnitte von AZG und AZGV beinhalten allgemeine Vorschriften über Gesundheitsfürsorge und Unfallverhütung und über den Sonder-schutz der Jugendlichen und der weiblichen Arbeitnehmer. Schließlich wird mit der Durchführung des Gesetzes, also Auf-

1) Kaspar, C. und Vogel, H.P., a.a.O., Bd. 1, S. 12.

sicht und Vollzug, bei konzessionierten Eisenbahn-, Trolleybus- und Automobilunternehmen das EAV beauftragt¹⁾.

Um die Auswirkungen der ausführlich dargestellten gesetzlichen Regelungen bezüglich Arbeits- und Ruhezeit auf die Wettbewerbsfähigkeit eines öffentlichen Personenverkehrsunternehmens im Detail beurteilen zu können, müssen den AZG-Bestimmungen die entsprechenden Regelungen von Chauffeurverordnung (ARV), Arbeitsgesetz (ArG) und Personalrecht der Stadt Zürich gegenübergestellt werden. Auf die Darstellung eines solchen quantitativen Vergleiches soll aber in dieser Arbeit verzichtet werden²⁾.

(6) Internationale Vereinbarungen

Die Schweiz ist mit anderen Staaten durch diverse Abkommen und Vereinbarungen im Bereiche des Verkehrs verbunden³⁾. In Ihrer Gesamtheit stellen sie rechtliche Randbedingungen dar, die, auch wenn sie nicht immer ratifiziert sind, von der verkehrswirtschaftlichen Praxis doch mehr oder weniger berücksichtigt werden müssen.

Auf lange Sicht kommt beispielsweise dem AETR, dem „Europäischen Übereinkommen über die Arbeit des im internationalen Straßenverkehr beschäftigten Fahrpersonals“, eine für die Wettbewerbsverhältnisse einerseits auf dem Transportmarkt – im Sinne einer Harmonisierung – und andererseits auf dem Arbeitsmarkt (für Chauffeure) ausschlaggebende Bedeutung zu.

- 1) Im Gegensatz dazu ist für die gesamten PTT-Betriebe die Generaldirektion der PTT und für die Bundesbahnen die Generaldirektion der SBB Aufsichtsbehörde.
- 2) Allerdings sie auf die bereits erwähnte Arbeit von Kaspar, C. und Vogel, H.P., a.a.O., verwiesen; darin finden sich einige Gegenüberstellungen.
- 3) Vgl. dazu im speziellen die Arbeitsunterlage GVK 9, Internationale Organisationen, August 1973.

In diesem Übereinkommen, das in absehbarer Zeit vom Bundesrat ratifiziert werden soll¹⁾, wird die Arbeits- und Ruhezeit ähnlich dem AZG bzw. der AZGV geregelt, allerdings mit abweichenden (tieferen) Höchst- resp. (höheren) Mindeststundenzahlen. So darf die tägliche Lenkzeit 8 Stunden nicht überschreiten und innerhalb einer Woche können höchstens 48 Stunden, innerhalb zweier aufeinanderfolgender Wochen höchstens 92 Stunden am Lenkrad gearbeitet werden²⁾.

Sowohl wegen der beabsichtigten Ratifikation des AETR, als auch aus wettbewerbspolitischen Überlegungen soll im Rahmen der GVK durch die zuständigen eidgenössischen Departemente ein Bericht über die Angleichung der Arbeits- und Sozialbedingungen von Schiene und Straße ausgearbeitet werden, „der auf eine gesamtwirtschaftlich optimale Koordination von Arbeitsgesetz, Arbeitszeitgesetz und Chauffeurverordnung ausgerichtet sein soll“³⁾.

c) Gesetze auf Kantonsebene

Nachdem im letzten Unterkapitel der Darstellung der eidgenössischen Gesetze und Verordnungen, die für den Prozeß der Leistungserstellung und die rechtliche Struktur jeden Verkehrsunternehmens zwingenden Charakter haben, breiter Raum gegeben wurde, sollen hier die ergänzenden relevanten Bestimmungen,

- 1) Das AETR-Übereinkommen basiert auf einem Entwurf aus dem Jahre 1962, der überarbeitet und am 1.7.1970 von den EG-Vertretern unterzeichnet wurde. In der Zwischenzeit sind einige Bestimmungen veraltet und werden deshalb zur Zeit aktualisiert, weshalb der Bundesrat mit seiner Vorlage des AETR im Parlament noch zuwartet.
- 2) Raaflaub, A., Die Entwicklung der schweizerischen Verkehrspolitik in den Sektoren Straßenverkehr und Rohrleitungen seit 1940, Auftrag GVK 50, Bern 1974, S. 87 f.
- 3) Bundesrätliche Beantwortung der Motion von NR A. Eggli, Winterthur, zit. nach Waeber, M., Artikel: Chauffeure unter massivem Leistungsdruck, Tages-Anzeiger, Zürich 10.4.1978.

die auf kantonalem Recht beruhen, analysiert werden.

Die den Verkehr betreffenden kantonalen Gesetze zerfallen zur Hauptsache in zwei große Bereiche: einerseits in Regelungen für die privaten Verkehrsmittel bzw. den Straßenverkehr¹⁾, andererseits in solche für die öffentlichen Verkehrsmittel. Die ersten sollen an dieser Stelle nicht weiter verfolgt werden²⁾.

„Die Aufgabenverteilung im Bereich der öffentlichen Verkehrsmittel ist . . . äußerst verwickelt“³⁾, ebenso stark differenziert ist die Trägerschaft: Für die Eisenbahnen, PTT- und konzessionierten Automobilkurse, regionalen und lokalen Verkehrsbetriebe liegen die Kompetenzen — meist nicht abschließend geordnet — bei Bund, Kanton und Gemeinden. Auf Kantonsstufe relevant für die VBZ sind das Gemeindegesetz, das Regionalverkehrsgesetz und das Verkehrsfondsgesetz⁴⁾.

(1) Das Gesetz über das Gemeindewesen

Unter dem sechsten Titel, Gemeindehaushalt, nimmt das Gemeindegesetz unter dem Stichwort Produktive Unternehmungen in § 129 Stellung zur Ausgabendeckung produktiver Unternehmungen: „Ausgaben für produktive Unternehmungen sollen aus den

- 1) Für öffentliche Personenverkehrsunternehmen besteht einzig die — bereits weiter oben erwähnte — Vorschrift zur Einholung einer kantonalen Bewilligung zur Benützung der öffentlichen Straßen.
- 2) Es sei hier darauf hingewiesen, daß Fahrzeuge, die im fahrplanmäßigen öffentlichen Linienverkehr verwendet werden, gemäß § 4 des Gesetzes über die Verkehrsabgaben und den Vollzug des Straßenverkehrsrechtes des Bundes vom 11.9.1966 von den Verkehrsabgaben befreit sind.
- 3) Der organisatorische Neubau des Kantons Zürich, a.a.O., S. 135 Abschnitt 363 ff.
- 4) Auf die verkehrspolitische Arbeit der Zürcher Behörden-delegation für den Regionalverkehr kann im Rahmen dieser Arbeit, die sich nur mit den direkten Restriktionen des Entscheidungsspielraumes der VBZ befaßt, nicht eingegangen werden.

Betriebsergebnissen verzinst und der Natur der Unternehmung entsprechend amortisiert werden.

Ausnahmen sind nur zulässig, wenn das allgemeine Interesse den Betrieb der betreffenden Unternehmung erfordert, ihre vollständige Verzinsung und Amortisation aber die Erhebung übermäßig hoher Gebühren notwendig machen würde.

Gemeinden, die für produktive Unternehmungen Aufwendungen gemacht haben, die sich aus dem Ertrag dieser Unternehmungen nicht verzinsen und planmäßig amortisieren lassen, haben den entsprechenden Ausfall durch jährliche Beiträge aus den laufenden Einnahmen der Gemeinde zu decken“¹⁾).

Absatz 1 des § 129 legt eindeutig fest, daß die Leistungen u.a. der VBZ nur gegen Bezahlung an die Konsumenten abgegeben werden dürfen²⁾. Absatz 2 schreibt vor, daß Ausnahmen vom Grundsatz der Erhebung von Gebühren – bei den VBZ in Form von Fahrgeld – nur dann zulässig sind, sofern die Erhebung nicht angemessener, überhoher Gebühren notwendig wäre. Absatz 3 schließlich legt die Finanzierung der in Anwendung der Ausnahmeregelung allfällig resultierenden Defizite produktiver Unternehmen fest.

Eine explizit formulierte Pflicht zur Erhebung kostendeckender Gebühren fehlt aber im Gemeindegesetz. In einem Kreisschreiben der kantonalen Direktion des Innern vom 19.12.1903 (Ziffer 10) und in den Vorschriften betreffend Verwaltung und Rechnungsstellung über gewerbliche Gemeindebetriebe vom 23.9.1915 (§ 17) wird lediglich festgehalten, daß sich die Rechnungsstellung der Straßenbahnen an den Vorschriften des eigenössischen Eisenbahnrechtes zu orientieren habe.

1) § 129 des Gesetzes über das Gemeindewesen vom 6. Juni 1926.

2) Vgl. Bosshardt, O., Gutachten, in: VBZ, Finanzhaushalt und Verbundtarif, Weisung Nr. 321 des Stadtrates an den Gemeinderat vom 10. Februar 1972, Beilage 1, S. 5.

„Das Bundesrecht schreibt“ aber „nicht vor, wie die Straßenbahnen den Gebührentarif zu gestalten haben, um den notwendigen Verkehrsertrag zu erzielen“¹⁾. Deshalb hat juristisch, so ist mit Bosshardt zu urteilen, § 129 des Gemeindegesetzes Gültigkeit, der grundsätzlich kostendeckende Tarif verlangt, sofern sie nicht übermäßig hoch sind; damit ist auch die gesetzliche Grundlage für die Erhebung von Fahrpreisen gegeben.

§ 129 des Gemeindegesetzes ist für die VBZ in verschiedener Hinsicht von Bedeutung. Einmal macht er Aussagen über die produktiven Unternehmen und ihre Rechtsform und erlaubt damit die rechtliche Einordnung der VBZ. Im weiteren sind darin Bestimmungen über die Tarifhöhe enthalten und Fragen über Form und Ausmaß allfällig notwendig werdender finanzieller Hilfeleistungen der öffentlichen Hand an die Nahverkehrsunternehmen angesprochen²⁾.

Ganz allgemein ist es den Gemeinden nach Artikel 48 der Kantonsverfassung erlaubt, ihre Angelegenheiten selbständig zu ordnen. In diese Kompetenz fallen nach dem Grundsatz der Universalität von Artikel 48, der damit die verfassungsrechtliche Grundlage darstellt, auch die wirtschaftlichen Aufgaben.

In welcher rechtlichen Form eine Gemeinde ein produktives Unternehmen betreiben soll, ist im Gemeindegesetz nicht vorgeschrieben. Gemeindebetriebe können nach Privatrecht als Aktiengesellschaft, als Genossenschaft, als gemischtwirtschaftliche Organisation oder als Zweckverband (mehrerer Gemeinden) gegründet werden. Als öffentlichrechtliche Unternehmen sind mit eigener Rechtspersönlichkeit Anstalten oder Körperschaften und ohne eigene Rechtspersönlichkeit sogenannte Eigenbetriebe zulässig. „Die VBZ sind ein derartiger unselbständiger . . . Eigenbetrieb“¹⁾, da sie organisatorisch in die Stadt-

1) Bosshardt, O., a.a.O., S. 7.

2) Die Tarif- und Defizitproblematik wird weiter unten ausführlich besprochen; vgl. Kapitel 4, 4., b) Die Tarifbildung.

verwaltung als eine Abteilung des Amtes der Industriellen Betriebe der Stadt Zürich eingegliedert sind.

(2) Das Gesetz über den regionalen öffentlichen Verkehr

Das Regionalverkehrsgesetz vom 4. Juni 1972 basiert auf dem zum selben Zeitpunkt geänderten Artikel 26 der Kantonsverfassung, der lautet:

„Der Staat fördert den regionalen öffentlichen Verkehr, insbesondere durch Gewährung von Beiträgen und Darlehen. Er kann bei der Bildung oder Umgestaltung von Verkehrsunternehmungen und bei deren regionalem Zusammenschluß mitwirken und sich an ihnen beteiligen. Er ermöglicht auf dem Wege der Gesetzgebung die Gründung regionaler Verkehrsbetriebe als öffentlichrechtliche Unternehmungen mit eigener Rechtspersönlichkeit. Der Kantonsrat ist ermächtigt, Gemeinden zur Beteiligung an regionalen Verkehrsbetrieben zu verhalten.“

Gesetzliche Grundlage wie Gesetz wurden im Auftrag des Regierungsrates und der Behördendelegation für den Regionalverkehr Zürich, die mit der Grundlagenerarbeitung für den öffentlichen regionalen Verkehr betraut ist, von einer Fachkommission ausgearbeitet. Neben der Schaffung von Rechtsgrundlagen für die Förderung des öffentlichen Verkehrs war mit dem Auftrag auch die Bestimmung eines geeigneten Rechtsträgers für die zu gründenden Regionalverkehrsbetriebe verbunden.

Das Regionalverkehrsgesetz gliedert sich in sechs Abschnitte. Der erste Abschnitt stellt eine grundsätzliche Willenserklärung dar zur Förderung des regionalen öffentlichen Verkehrs im allgemeinen. Diese Förderung wird, bundesrechtliche Bestimmungen vorbehalten, zur Aufgabe der Gemeinden und des Kantons erklärt. Die Gemeinden, die bisher nur für den lokalen öffentlichen Verkehr zuständig waren, werden nun – in Ermangelung einer geeigneten politisch-regionalen Stufe zwischen Kanton und Gemeinde, die für Planung, Projektierung, Errichtung, Be-

trieb und Finanzierung eigentlich die Verantwortung zu tragen hätte¹⁾ — durch das Gesetz dazu angehalten, ihre supralokalen öffentlichen Verkehrsbedürfnisse selber wahrzunehmen und sich, wenn nötig, an Regionalverkehrsprojekten zu beteiligen. Neben den Gemeinden ist, gerechtfertigt durch die Größe der Aufgabe, die Mitwirkung des Kantons vorgesehen.

Abschnitt zwei regelt in „kann“-Formulierung die Beitragsleistung des Kantons an die Bundesbahnen im Falle der Errichtung von Schnellbahnen für die Region Zürich. Am 18. Februar 1979 erfolgte eine kantonale Volksabstimmung, in der der Ausbau der Glattallinie, Abschnitt Wallisellen-Uster, auf Doppelspur beschlossen wurde. Dieses Projekt ist Bestandteil des zukünftigen S-Bahn-Systems. Die Finanzierung des erheblichen, zwei Drittel der Gesamtkosten ausmachenden Kantonsanteils wird durch den Zürcher Verkehrsfonds (vgl. unten, S. 85 ff.) gesichert.

Der dritte Abschnitt ist dem regionalen Verkehrsbetrieb gewidmet. Er bestimmt die Rechtsform, die auch — im Gegensatz zum Zweckverband (mehrerer Gemeinden) — eine Beteiligung des Kantons erlaubt. Der regionale Verkehrsbetrieb ist für alle anschlusswilligen Gemeinden offen; unwillige Gemeinden, die im Gebiete der zu bestimmenden Verkehrsregionen liegen, können auf Antrag des Regierungsrates durch den Kantonsrat angeschlossen werden.

Der Gründungsvertrag regelt u.a. Rechnungswesen, Finanzierung und Defizitdeckung. Er „bedarf der Genehmigung durch die zuständigen Organe jeder Gemeinde und zusätzlich der Genehmigung des Regierungsrates“²⁾. Gehört der Unternehmung außer Gemeinden auch der Kanton an, so ist neben der Zustimmung der Gemeinden auch die Genehmigung des Kantonsrates nötig.

Das Gesetz bestimmt als Finanzgrundsatz, daß sich der regionale Verkehrsbetrieb, unter Vorbehalt der Nichtanrechnung von Baubeiträgen der öffentlichen Hand und der Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen, selber zu erhalten hat. Eine weitere Vergünstigung erfährt er durch die Befreiung von

1) Der organisatorische Neubau des Kantons Zürich, a.a.O., S. 136 Abschnitt 367 f.

2) Künzi, H.P., a.a.O., S. 19.

allen Staats- und Gemeindesteuern. Als Aufsichtsbehörde wird der Regierungsrat bestimmt.

Der Finanzgrundsatz stellt zwar ein Abgehen von § 129 des Gemeindegesetzes dar, der implizit die Pflicht zur vollen Kostendeckung enthält (auch wenn Abgeltungsbeiträge und andere finanzielle Hilfen durch die öffentliche Hand geleistet werden). Dafür bedeutet er, durch die Setzung eines qualifizierten Kostendeckungs-Begriffes, die Anerkennung der praktischen Schwierigkeit, wenn nicht gar Unmöglichkeit der vollen Kostendeckung durch die Verkehrseinnahmen im Regionalverkehr¹⁾.

Der vierte Abschnitt beauftragt Kanton und Gemeinden mit der Förderung von Bau und Betrieb von Park and Ride – Anlagen für Pendler, die das regionale öffentliche Verkehrsmittel für einen Teil ihrer Fahrt in Anspruch nehmen wollen. Damit soll die wesensgerechte Verwendung der verschiedenen Verkehrsmittel gefördert werden (Privatfahrzeug als Feinverteiler, öffentliches Verkehrsmittel als Grob- und Mittelverteiler).

Abschnitt fünf sieht die Möglichkeit zur Erhebung von Mehrwertbeiträgen resp. die Ausrichtung von Minderwertentschädigungen vor. Durch den sechsten Abschnitt, Schlußbestimmungen, wird das Gesetz betreffend die Staatsbeteiligung bei Eisenbahnen vom 14. April 1872 außer Kraft gesetzt.

Durch das Regionalverkehrsgesetz erhielt der Kanton Zürich die Möglichkeit, „einen Schritt in Richtung einer“ aktiven „kantonalen Gesamtverkehrspolitik zu tun“²⁾. Ebenso von Vorteil war die Annahme des Gesetzes für die VBZ, die schon seit rund zwei Jahrzehnten mit den zunehmenden Problemen

1) Der Kostendeckungsgrad, definiert als Deckung des Aufwandes durch den reinen Verkehrsertrag (vgl. Fußnote 2, S. 35), betrug im gesamten Vorortsnetz der VBZ im Jahre 1976 nur 57,4%.

2) Cagienard, B., Artikel: Verkehrsbetriebe der Region Limmattal, in: VBZ Kontakt, Nr. 2, Zürich April 1978, S. 3.

zu kämpfen hatten, die sich aus der Inkongruenz von Nutzen- und Lastenverteilung zwischen den einzelnen Gemeinden bei der VBZ-Vorortsverkehrsbedienung ergaben. Dabei erhielt die VBZ, die mit ihrem Vorortsautobusbetrieb 26 Umlandgemeinden, wovon zwei außerkantonale, aargauische, bedient, die Chance, eine Anpassung der organisatorischen Basis an die wachsende regionale Transportaufgabe vornehmen zu können.

Bereits ein knappes Jahr nach der Annahme des Regionalverkehrsgesetzes kam es in Verbindung mit der Abstimmung über das U-Bahn-Projekt zur Vorlage eines Gründungsvorhabens eines regionalen Verkehrsbetriebes – die „Verkehrsbetriebe der Region Zürich“ (VBRZ) – im Sinne des Gesetzes; beides wurde aber in der Volksabstimmung vom 20. Mai 1973 abgelehnt. Damit scheiterte die beabsichtigte organisatorische Vollregionalisierung (auf direktem Wege), und es mußte ein schrittweises Vorgehen zur Anpassung der Trägerschaft an die verkehrlichen Aktivitäten in der Region gewählt werden.

Nach längerer Vorbereitungszeit und über einjährigen Verhandlungen über Kostenverteiler, Verwaltungsratssitze und Kantonsbeiträge kam es auf den 1. Februar 1978 zur Gründung des ersten regionalen Verkehrsbetriebes, den „Verkehrsbetrieben der Region Limmattal“ (VBRL)¹⁾. Die VBRL sind eine öffentlich-rechtliche Unternehmung mit Sitz in Schlieren, an der der Kanton Zürich, die Städte Zürich, Dietikon und Schlieren und die Gemeinden Ober- und Unterengstringen, Urdorf und Weiningen zu gleichen Teilen beteiligt sind²⁾.

- 1) Der vom Regierungsrat grundsätzlich gutgeheissene Gründungsvertrag wurde in den Gemeinden von den Gemeindeversammlungen, in Dietikon und Schlieren von den Parlamenten und den Stimmbürgern, in Zürich vom Stadtrat und im Kanton vom Kantonsrat genehmigt.
- 2) Nicht zur VBRL gehören die Gemeinden Oetwil und Geroldswil, die ihre Linie nach Dietikon weiterhin privat betreiben; sie wurden vom Kanton nicht zwangsweise an

Die VBRL erhielten mit der Inkraftsetzung des Gründungsvertrages¹⁾ die uneingeschränkte Konzessions- und Taxhoheit. Die bestehenden Konzessionen der VBZ wurden auf die VBRL übertragen. Die Kompetenzen des Verwaltungsrates, der sich aus je einem Abgeordneten der beteiligten Gemeinden zusammensetzt, umfassen u.a. die Möglichkeit zum Abschluß von Tarif- und Verbundabkommen, die Wahl des Transportbeauftragten, den Erlaß der Taxordnung und Finanzbefugnisse. Mit der Geschäftsführung wurde die Stadt Zürich (VBZ) beauftragt.

Die Gründung der VBRL bringt den Vorteil der direkten Mitsprache und Verantwortung der Vertragsgemeinden in bezug auf ihre Interessen und Aufgaben im öffentlichen Personenverkehr mit sich. Das Engagement des Kantons im Agglomerationsverkehr kommt in seiner Beteiligung — im Ausmaß von 30% — an den Betriebsdefiziten zum Ausdruck.

Daneben kommt es zu einer Annäherung an den Idealzustand der Nutzen- und Lastenkongruenz: Einerseits entfällt die bisherige vertragliche Regelung, wonach die VBZ bzw. die Stadt Zürich 15% der Defizite im Vorortnetz bezahlte. Zudem beteiligt sich der Kanton — unter der Voraussetzung der Zugründelegung eines rechnerischen oder tatsächlichen Kostendeck-

die VBRL angeschlossen.

Auch nicht beteiligt sind die aargauischen Gemeinden Bergdietikon und Spreitenbach, die zwar Teil des Limmat-Vorortnetzes sind, aber nicht mehr im Geltungsbereich des kantonalzürcherischen Regionalverkehrsgesetzes liegen. Mit ihnen mußten spezielle Anschlußverträge abgeschlossen werden.

- 1) Dem Gründungsvertrag stimmte der Kantonsrat zwar am 30. Januar 1978 zu und verlieh ihm damit Rechtskraft. Er wurde aber wegen einer staatsrechtlichen Beschwerde, die die fehlende Unterstellung unter das Finanzreferendum bemängelte, vom Bundesgericht für ungültig erklärt und muß deshalb erneut durch den Kantonsrat behandelt und dem (fakultativen) Referendum unterstellt werden. Vgl. auch Artikel: Keine Kündigungsmöglichkeit bei regionalen Verkehrsbetrieben, in: NZZ, Zürich 8.1.1979.

kungsgrades von 70% — ebenfalls mit 30% an den Defiziten der den Anschluß ans städtische Verkehrsnetz herstellenden sogenannten „Stammlinien“ der VBZ¹⁾.

Andererseits führt die kantonale Unterstützung der Regionalverkehrsbetriebe zu einer gerechteren Behandlung der einzelnen Gemeinden: Bisher waren Gemeinden, die an einer SBB-Linie oder Privatbahn lagen oder die eine Buslinie als — subventionsberechtigten — Bahnersatz deklarieren konnten, finanziell bevorzugt gegenüber Gemeinden, die die Defizite der den öffentlichen Lokalverkehr oder den Anschluß an den Regionalverkehr durchführenden Verkehrsbetriebe selber zu tragen hatten.

Durch die Taktik der kleinen Schritte soll es voraussichtlich im Laufe des Jahres 1979, spätestens aber 1980, zur Gründung der vorgesehenen fünf weiteren regionalen Verkehrsbetriebe im Umland von Zürich kommen²⁾³⁾. Das langfristige Ziel, das mit der Gründung der regionalen Verkehrsbetriebe verfolgt wird, ist „die Schaffung eines das gesamte“ bisherige „Konzessionsgebiet der Verkehrsbetriebe der Stadt Zürich umfassenden regionalen Verkehrsbetriebes mit Einschluß des Stadtnetzes“⁴⁾, wie es bereits 1973 zusammen mit der gescheiterten U- und S-Bahn-Vorlage — in Form der Verkehrsbetriebe der Region Zürich (VBRZ) — beabsichtigt gewesen war.

- 1) Aus dem Wegfall der 15%-igen Defizitbeiträge der VBZ resultiert eine Ersparnis von etwa 0,5 Millionen Franken; die Entlastung durch die Subventionierung der Stammlinien wird insgesamt ca. 3 Millionen Franken ausmachen.
- 2) Dabei dient für das Vorgehen der Gründungsvertrag der VBRL als Modell, an dem nur kleine Modifikationen in bezug auf Kündigungsmöglichkeiten und Organe vorgenommen werden.
- 3) Am fortgeschrittensten ist das Gründungsprozedere bei den Verkehrsbetrieben Region Furtthal (VRF) und oberes Glattal (VROG). Noch anstehend sind analoge Gründungen im unteren und mittleren Glattal und in der Region Zimmerberg Nord.
- 4) Cagienard, B., a.a.O., S. 4.

Ob und wann dieses Fernziel erreicht werden kann, hängt nicht unwesentlich von der Entwicklung der Tarifpolitik der einzelnen Verkehrsbetriebe ab. Tendenziell neigen die Gemeinden, wie aus der bisherigen Praxis der bilateralen Vereinbarungen zwischen Stadt Zürich (VBZ) und jeder einzelnen Vorortsgemeinde bekannt ist, dazu, sich bei der Tarifgestaltung eher an den vollen Kosten zu orientieren und deshalb für höhere Taxen einzutreten, als die Stadt Zürich, in der der Stimmbürger bei Tarifvorlagen in der Regel das letzte Wort hat¹⁾.

Im Modell-Gründungsvertrag der VBRL wird zwar in § 2 u.a. als Aufgabe festgehalten, daß die VBRL „den Abschluß von Tarif- und Verbundabkommen mit den VBZ und den SBB sowie mit anderen Verkehrsunternehmungen und die gegenseitige Abstimmung der Verkehrsnetze und der Fahrpläne“ anzustreben haben, trotzdem ist es aber denkbar, daß einer der Regionalverkehrsbetriebe, die ja über die uneingeschränkte Taxhoheit verfügen, tarifarisch ausschert. Das wäre eine Verschlechterung gegenüber dem bisherigen Zustand.

Im Zusammenhang mit der Tarifproblematik stellt sich die Frage nach der Stellung der VBZ, die nach wie vor die Basis des gesamten regionalen Verkehrsnetzes bildet²⁾. Durch den Einsatz in jedem Regionalverkehrsunternehmen behält die Stadt Zürich bzw. die VBZ die Möglichkeit, ihren verkehrspolitischen Intentionen Nachdruck zu verschaffen. Umgekehrt haben aber die Regionalverkehrsbetriebe kein direktes Mitspracherecht – beispielsweise bei der Tarifpolitik – bei den VBZ.

1) Vgl. dazu unten, Kapitel 4.4., b) Die Tarifbildung.

2) Um die Größenordnungen besser vorstellen zu können, seien zwei Zahlen aus dem Jahre 1977 genannt: Die Fahrleistung betrug im Stadtnetz 27,2, im gesamten Vorortsnetz rund 2,7 Millionen Wagen-Kilometer (= 9,9%). Befördert wurden im Stadtnetz rund 194, im Vorortsnetz aber nur 13,9 Millionen Personen (= 7,2%). Vgl. Geschäftsbericht VBZ 1977.

Langfristig gesehen ist es allerdings die erklärte Absicht der Stadt Zürich, die VBZ organisatorisch in einen zu gründenden, übergeordneten Dachverband zu integrieren, um eine einheitliche regionale Gesamtverkehrspolitik – vorerst zumindest im Bereich des öffentlichen Personenverkehrs – zu ermöglichen. Dabei würde es sich als nötig erweisen, eine solche Dachorganisation zur effizienten Gestaltung der Führungs- und Leistungserstellungsprozesse und zur Optimierung der Durchführung der Verkehrspolitik mit den erforderlichen Kompetenzen auszustatten¹⁾.

Eine unabdingbare Voraussetzung der angestrebten Zentralisierung der Kompetenzen wäre, und damit sei wieder zur Tarifproblematik zurückgekehrt, die Beendigung der autonomen Tarifpolitik der Stadt Zürich. Damit wäre aber der Entzug des Mitspracherechtes des städtischen Stimmbürgers bei der Taxfestsetzung verbunden, ein Politikum ersten Ranges.

(3) Das Verkehrsfondsgesetz

Nach dem Abstimmungsfiasco der gekoppelten U- und S-Bahnvorlage machte sich in der Diskussion um den öffentlichen Personenverkehr in weiten Kreisen – trotz (bestehendem) Regionalverkehrsgesetz – Resignation breit. Wie sollte der öffentliche Verkehr gefördert werden? Diese Frage stellte sich auch eine außerparlamentarische Arbeitsgruppe, in der Vertreter aus beinahe allen Fraktionen mitarbeiteten. Der gesetzgeberische Niederschlag dieser Arbeit war eine parlamentarische Initiative, die die Schaffung eines Verkehrs-Fonds zur Problemlösung vorschlug. Diese Fondslösung fand die Unterstützung des Kantonsrates und wurde am 2. April 1978 dem Souverän unterbreitet und fand seine Zustimmung.

- 1) Eine Verwaltungsorganisation im Umfang von 26 Mitgliedern – diese Zahl ergibt sich aus der Addition aller Beteiligten der Regionalverkehrsunternehmen (ohne Doppelzählungen) – und ausgerüstet mit den umfassenden Kompetenzen, wie sie der VBRL-Gründungsvertrag für die Verwaltungsratsmitglieder kennt, würde zu extremer Schwerfälligkeit führen, weshalb sich eine Zentralisierung aufdrängt.

Der Stimmbürger hatte sich durch die Argumente des Kantonsrates¹⁾ — der Regierungsrat war aus finanzpolitischen Überlegungen gegen die Schaffung eines Fonds — überzeugen lassen. An erster Stelle stand das Bekenntnis zur im heutigen Zeitpunkt als notwendig erachteten Förderung des öffentlichen Personenverkehrs. Lange Jahre war der private Straßenverkehr durch den automatischen Finanzierungsmechanismus der zweckgebundenen Mittel des Hauptstraßenfonds²⁾ gefördert worden. Mit dem Verkehrsfondsgesetz sollte auch im Bereich des öffentlichen Verkehrs eine erprobte Finanzierungstechnik³⁾ etabliert werden, die es ermöglicht, den öffentlichen Verkehr unabhängig von der Finanzlage des öffentlichen Haushaltes zu fördern.

Als Ziel der Förderung wurde ganz allgemein die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des öffentlichen Verkehrs gegenüber dem Privatverkehr — nach dem Motto der „gleich langen Spiese“ — beabsichtigt. Konkretisiert soll die Förderung in der Verbesserung der Leistungsfähigkeit des öffentlichen Verkehrs bestehen, sei es durch Investitionen für den Ausbau der Bahnanlagen, beispielsweise zur Ermöglichung der Einführung eines starren, kundenorientierten Taktfahrplanes, sei es durch die

- 1) Vgl. dazu auch den Beleuchtenden Bericht der Abstimmungsweisung des Kantonsrates zur Volksabstimmung vom 2. April 1978, S. 9-15, Zürich 28.12.1977.
- 2) Dies gilt für die kantonalen Straßen. Dazu kommen die vom Bund geförderten und durch den Treibstoffzollzuschlag finanziell unterstützten Nationalstraßen.
- 3) Die Finanzwissenschaft kennt zur Finanzierung bestimmter, jährlich wiederkehrender öffentlicher Aufgaben und zur Finanzierung unregelmäßig anfallender großer Aufgaben zweierlei Arten der Fondsfinanzierung: einerseits die Speisung durch zweckgebundene Mittel (Beispiel: Hauptstraßenfonds), andererseits die Alimentierung durch allgemeine Staatsmittel (Beispiel: Natur- und Heimatschutzfonds).

Subventionierung von Rollmaterial-Beschaffungen.

Ein weiteres Argument für die Schaffung eines Fonds kam aus der Perspektive des öffentlichen Finanzbereiches: „Das Gesetz will die zu erwartenden hohen Kosten, welche der Ausbau des öffentlichen Verkehrs verursachen wird, möglichst gleichmäßig auf eine größere Anzahl Jahre verteilen“¹⁾. Dieses Argument gründet sowohl in der herrschenden Finanzknappheit, indem durch kontinuierliche, vorsorgliche Mittelbereitstellung die Finanzierung des Kantonsanteils der Verkehrsprojekte eher gesichert werden kann, als auch in der abstimmungspsychologischen Erkenntnis, daß der Souverän einzelnen großen Vorlagen eher zuzustimmen geneigt ist, wenn die Finanzierung bereits geregelt ist. Zudem wird durch die zeitliche Aufteilung der Mittelbeschaffung eine größere Übereinstimmung von Finanzierungs- und Nutzungsdauer eines Großprojektes erreicht²⁾.

Nach der Darstellung von Vorgeschichte und Abstimmungsargumentation müssen jetzt die einzelnen Bestimmungen des Verkehrsfondsgesetzes³⁾ besprochen werden. § 1 hält fest, daß ein Fonds mit zweckgebundener Finanzierung für Maßnahmen zur Förderung des öffentlichen Verkehrs geschaffen wird.

1) Vgl. Abstimmungsweisung, a.a.O., S. 9.

2) Das Problem der langen Nutzungsdauer, bei der die Finanzierung großer staatlicher Investitionsprojekte nicht von den späteren Nutznießern mitgetragen wird, führt tendenziell zur Ablehnung entsprechender Vorlagen, obwohl der Gesamtnutzen solcher Projekte häufig positiv ist. Betrachtet man aber längere Zeiträume, so findet ein gewisser Ausgleich statt, indem heutige Benützer aus früher (von anderen Generationen) getätigten Investitionen Nutzen ziehen.

Gelöst werden könnte das Problem durch Mittelaufnahme auf dem Kapitalmarkt und periodengerechte Kosten-Anlastung.

3) Gesetz über die Finanzierung von Maßnahmen zur Förderung des öffentlichen Verkehrs vom 2. April 1978.

Die Verwendungsmöglichkeit der Fondsmittel wird in § 2 ausdrücklich eingeschränkt auf Leistungen an Investitionen im Sinne des Regionalverkehrsgesetzes¹⁾, also Beteiligungen, Beiträge und Darlehen. Nicht verwendet werden dürfen die Fondsmittel für Betriebsbeiträge zur Defizitdeckung.

Der erste Absatz von § 4 setzt die Höhe der jährlichen Zuwendung aus den allgemeinen Staatsmitteln auf mindestens 40 Millionen Franken fest. In Absatz zwei wird die Gesamthöhe des Fonds auf 200 Millionen Franken begrenzt. Bei Erreichung des Maximalbestandes kann ferner die weitere Einlage angemessen beschränkt oder vorübergehend eingestellt werden. Absatz vier schließlich ermächtigt den Kantonsrat, über den Verzicht auf weitere jährliche Äuffnungsbeiträge zu beschließen, falls der Fondszweck erreicht sein sollte.

§ 5 unterstellt die Bewilligung von Fondsleistungen der geltenden Kompetenzordnung: „Fondsentnahmen zwischen 2 und 20 Millionen Franken für einen bestimmten Zweck unterliegen dem fakultativen, solche über 20 Millionen dem obligatorischen Finanzreferendum“²⁾, also der Volksabstimmung. Damit sind die demokratischen Mitspracherechte gewährleistet.

Einen Eindruck von der Art der vom Gesetzgeber beabsichtigten Förderungsmaßnahmen geben die bei der Kantonsratsdebatte über das Verkehrsfondsgesetz diskutierten wenigen, dafür aber umso aufwendigeren, größeren und als dringlich bezeichneten Verkehrsprojekte:

- Nach wie vor besteht das Bedürfnis nach dem Bau eines S-Bahn-Systems mit dem zu errichtenden Durchgangsbahnhof Museumsstraße, dem Bau eines Zürichbergtunnels ins mittlere Glatttal, der Verlänge-

1) Vgl. Abstimmungsweisung, a.a.O., S. 14.

2) Vgl. Regionalverkehrsgesetz, a.a.O., § 2.

rung der Sihltalbahn bis zum Hauptbahnhof und dem Ausbau diverser Zulaufstrecken¹⁾.

- Bis zur Betriebsaufnahme der S-Bahn sollen die Verbindungen in die Agglomeration Zürich durch ein eigentliches Überlandbussystem, das Projekt „Busbrücke“²⁾, verbessert werden.
- Nicht nur im Umland von Zürich, sondern auch in den Landbezirken des Kantons soll das Verkehrsangebot durch den Ausbau regionaler Busbetriebe erhöht werden.

- 1) Allein der S-Bahn-Systemteil Zürichberglinien würde in der teureren Variante Ost, die am 19. Juni 1978 durch den Kantonsrat in den kantonalen Gesamtplan aufgenommen wurde, Kosten in der Höhe von rund 600 Millionen Franken verursachen.

Die Variante Ost ist praktisch identisch mit der in der Volksabstimmung vom 20. Mai 1973 verworfenen Vorlage. Damals war die Finanzierung durch Beitragszusicherung seitens der Stadt Zürich und des Bundes gesichert. Heute gestattete es die angespannte Finanzlage dem Bund nicht, eine Beteiligung am Bau der S-Bahn Zürich in den Finanzplan 1977 bis 1979 aufzunehmen. Die Chancen zum Erhalt von Bundesgeldern sind aber durch die Schaffung des Verkehrsfonds, mit dem der kantonale Beitrag an die Verkehrsprojekte gesichert ist, generell gestiegen.

- 2) Initiat des Projektes „Busbrücke“ ist die Zürcher Behörden-delegation für den Regionalverkehr; deren Arbeitsgruppe Agglomerationsverkehr führte die nötigen Studien durch. Die „Busbrücke“ soll auf die wichtigsten bisher auf das Auto angewiesenen Pendlerströme ausgerichtet sein, keine bestehenden öffentlichen Verkehrsmittel konkurrenzieren und keiner unerwünschten Siedlungsentwicklung Vorschub leisten.

Das ausgearbeitete Projekt umfaßt insgesamt 46 Buslinien, die sich aus 16 neuen und 30 bestehenden, für den weiteren Ausbau geeigneten, zusammensetzen. Als Organisations-Träger sind regionale Verkehrsbetriebe vorgesehen.

Die Gemeinden haben in einer ersten Vernehmlassung mehrheitlich positiv auf das Projekt reagiert, allerdings mit starken Vorbehalten bezüglich der Finanzierung. Um in dieser Hinsicht und über die Erfolgswirksamkeit Klar-

Das Verkehrsfondsgesetz bringt, neben den bereits genannten Vorteilen¹⁾, ganz wesentliche Neuerungen sowohl für den Regionalverkehr, als auch für die im Zentrum des ganzen Verkehrsnetzes stehenden VBZ. Mit dem Verkehrsfondsgesetz haben Kantonsrat und Souverän die Entwicklung des Trends im Verkehrssektor nachvollzogen und dem öffentlichen Verkehr die ihm in einem regionalen Gesamtverkehrskonzept gebührende Stellung eingeräumt. Sie haben durch die finanzielle Förderung des öffentlichen Verkehrs²⁾ vor allem einen politisch-psycholo-

heit zu erhalten, ist deshalb vorerst ein zweijähriger auf neun Linien beschränkter Versuchsbetrieb geplant.

Die Durchführung des Versuchsbetriebes, als auch des ganzen Projektes „Busbrücke“ muß aber im heutigen Zeitpunkt als gefährdet angesehen werden, da sich der Regierungsrat nicht bereithalten konnte, dem von der Arbeitsgruppe vorgeschlagenen Finanzierungsplan – er sieht die volle Defizitdeckung durch den Kanton in den ersten zwei Jahren vor – zuzustimmen.

1) Vgl. vorne, S. 86; gemeint sind die finanziellen und abstimmungspsychologischen Argumente.

2) Von einer absoluten Priorität in finanzieller Hinsicht des öffentlichen Regionalverkehrs kann nicht gesprochen werden. (Diese Aussage hat nur hypothetischen Charakter, da sie sich im Moment nicht zahlenmäßig belegen läßt).

Zu ihrer Stützung müßte eine Personenkilometer-leistungsbezogene Vergleichsrechnung angestellt werden, in der die absolute Leistung aus allgemeinen Staatsmitteln (nicht aber auch zweckgebundenen Verkehrsabgaben) der öffentlichen Hand sowohl für Investitionen als auch für Betriebsbeiträge für den öffentlichen Verkehr den Leistungen für den Privatverkehr gegenübergestellt würde.

In einer solchen Rechnung müßten beispielsweise für den Sektor öffentlicher Verkehr die Leistungen der drei Stufen Gemeinden, Kanton(e) und Bund für die VBZ, die Vorortsbetriebe, die Neben- und Seilbahnen, die ZSG, den Reisepostdienst der PTT und den Regionalverkehr der SBB berücksichtigt werden. Vgl. dazu eine gemischte, kantonale Teilrechnung: Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich, Sitzung vom 12. Juli 1978, 2943.

Da eine solche globale Rechnung im Moment nicht erhältlich ist, muß auf später, auf die im Zusammenhang mit der Durchführung der GVK auf regionaler Stufe (im Rahmen der vorgesehenen Hierarchisierung) notwendigerweise durchzuführenden kantonalen Analysen vertröstet werden.

gischen Akzent gesetzt – der öffentliche Verkehr wurde mit dem Verkehrsfondsgesetz zur allgemeinen Staatsaufgabe erklärt – und dem Regionalverkehrsgesetz eine materielle Grundlage zu seiner Verwirklichung gegeben. Diese Neubewertung des öffentlichen Verkehrs stellt eine politische Anerkennung der volkswirtschaftlichen Bedeutung der großen und unerläßlichen Transportleistungen dar, die der öffentliche Verkehr trotz starker Konkurrenzierung durch den Privatverkehr nach wie vor erbringt.

Das Finanzierungsinstrument Fonds kann nicht eindeutig beurteilt werden. Der Fonds entspricht nicht unbedingt finanzpolitischer Zweckmäßigkeit¹⁾, da alle größeren Entnahmen dem Finanzreferendum unterstehen. Der Kantonsrat kann nicht in eigener Kompetenz Kredite bewilligen oder es muß, anders formuliert, jede bedeutende Vorlage dem Souverän separat unterbreitet werden. In dieser Hinsicht besteht deshalb formal kein Unterschied zu einer normalen Vorlage¹⁾. Allerdings steigen die Chancen der Annahme gerade von Vorlagen mit großem Finanzbedarf, wie sie im Verkehr häufig sind, wenn der Souverän weiß, daß ein Teil der benötigten Mittel bereits vorsorglich bereitgestellt worden ist²⁾.

Die Fondslösung stellt, im Hinblick auf eine nach dem Muster der eidgenössischen GVK zu erarbeitende Gesamtverkehrskonzeption für Kanton bzw. Region Zürich, eine Teillösung, einen ersten Schritt dar. Denkbar ist für die kantonale Regelung der Finanzierung der gesamten Verkehrsaufgaben ein einheitlicher Verkehrsfonds, aus dem sowohl Beiträge an den privaten als auch an den öffentlichen Verkehr geleistet werden³⁾.

- 1) Nicht unterschlagen werden darf aber die verkehrspolitische Hoffnung, die sich an den Fonds knüpft!
- 2) Dieser Effekt dürfte bei der Annahme der Glattalllinien-Teilausbau-Vorlage mitgespielt haben (vgl. oben, S. 78, Fußnote 1)).
- 3) Auf eidgenössischer Ebene schlägt die GVK-CH aus Gründen der politischen Transparenz bekanntlich die Schaffung von zwei Fonds vor. Inbezug auf die Wahl des Finanzierungsmodus sind die Kantone aber frei. Vgl. dazu GVK-CH, a.a.O., S. 236-240, insbes. S. 40.

Es darf in diesem Zusammenhang festgehalten werden, daß der Kanton Zürich mit der Annahme des Verkehrsfondsgesetzes am 2. April 1978 und dem bereits bestehenden Regionalverkehrsgesetz sich gesamtschweizerisch an die Spitze der Entwicklung der praktischen Verkehrspolitik — insbesondere im Bereich öffentlicher Verkehr — gestellt hat.

d) Gesetze auf Gemeindeebene¹⁾

Neben den einer Gemeinde von Bund und Kanton übertragenen Aufgaben können freiwillig u.a. die Förderung von Wirtschaft und Verkehr, sozialpolitische Aufgaben und wirtschaftliche Aufgaben, wie Aufbau eines eigenen Verkehrsnetzes, übernommen und gelöst werden. In eigener Regie zwingend durchgeführt werden muß die Aufstellung einer Gemeindeordnung und besonderer Vorschriften, die Wahl der Behörden und Beamten der Gemeinde und die Führung des Gemeindehaushaltes²⁾.

Im Zentrum der Gesetze, Beschlüsse, Verfügungen, Dienstansweisungen und Bekanntmachungen, die die Arbeit von Gemeinde- und Amtsverwaltungen in der Stadt Zürich regeln, steht als verbindliche Rechtsgrundlage die Gemeindeordnung³⁾. Die gegenwärtig gültige Gemeindeordnung wurde in der Gemeindeabstimmung vom 26. April 1970 mit großem Mehr angenommen, vom Zürcher Regierungsrat am 23. Juli 1970 genehmigt und auf den 1. Januar 1971 vom Stadtrat in Kraft gesetzt.

Wegen der zentralen Bedeutung, die der Gemeindeordnung für die VBZ zukommt, soll sie im folgenden Abschnitt eingehend besprochen werden. Dabei wird zu erkennen sein, daß die Gemeindeordnung die rechtliche Basis für das folgende Kapitel über den verwaltungswissenschaftlichen Entscheidungsspielraum schafft und daß Gemeindeordnung und kommunale Einglie-

1) Auf Gemeindeebene besteht lediglich ein Gesetz, dem für den Untersuchungszusammenhang Bedeutung zukommt, nämlich die Gemeindeordnung der Stadt Zürich.

2) Vgl. Kleines Handbuch der Demokratie, a.a.O., S. 9 f.

3) Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 26. April 1970 mit Abänderungen bis 20. Mai 1973, Neudruck 1975.

derung der Verkehrsbetriebe Zürich in die Stadtverwaltung ein konsistentes Ganzes sind.

Die Gemeindeordnung der Stadt Zürich

Vorausgeschickt werden muß eine grundsätzliche Bemerkung: In einer Gemeinde von der Größe Zürichs kann keine Gemeindeversammlung mit persönlicher Anwesenheit der Stimmbürger durchgeführt werden. Deshalb kennt Zürich nach kantonalem Recht die außerordentliche Gemeindeorganisation mit den Organen Souverän, der als oberste Instanz alle grundlegenden oder eine bestimmte finanzielle Größenordnung übersteigenden Beschlüsse und Geschäfte behandeln muß, mit dem Gemeinderat, der als gewählte Legislative amtet und mit dem Stadtrat, der als vollamtliche Exekutive die Stadt Zürich verwaltet.

Die Gemeindeordnung der Stadt Zürich gliedert sich in mehrere Teile, die u.a. Aufgabe und Gebiet, Rechte der Gemeinde, Kompetenzen und Pflichten von Gemeinderat und Stadtrat und übrigen Behörden der Stadtverwaltung, das Dienstverhältnis der Arbeitnehmer der Stadt und den Gemeindehaushalt abschließend behandeln. Aus der gesamten Gemeindeordnung sollen im folgenden nur die Punkte hervorgehoben werden, die die VBZ direkt oder indirekt betreffen.

Die Gemeinde, also die Stimmberechtigten, haben u.a. abzustimmen über die Gemeindeordnung selbst, über „Anordnungen, die neue einmalige Ausgaben für einen bestimmten Zweck von über Fr. 10000000 oder neue jährlich wiederkehrende Ausgaben für einen bestimmten Zweck von über Fr. 500 000 oder entsprechende Ausfälle in den Einnahmen bedingen“¹⁾, über Beteiligung an Unternehmen im Betrag von mehr als 10 Millionen Franken und über Initiativen. Nicht der obligatorischen Unter-

1) Art. 10 Absatz d) der Gemeindeordnung.

stellung unter die Gemeindeabstimmung, dem obligatorischen Referendum, unterworfen und deshalb nur dem fakultativen Referendum unterstellt sind u.a. Anordnungen, die gemäß Gemeindeordnung oder gemäß einem besonderen Gemeindebeschuß in die Zuständigkeit des Gemeinderates fallen oder die – ohne Änderung des Zweckes – eine von der Gemeinde bereits beschlossene Ausgabe erhöhen.

Das fakultative Referendum kann von wenigstens 4'000 Stimmberechtigten oder mindestens einem Drittel der Gemeinderäte ergriffen werden – in Form eines schriftlichen, an den Stadtrat gerichteten Begehrens um Anordnung einer Abstimmung – und zwar innerhalb von 20 Tagen nach der Bekanntmachung eines Gemeinderats-Beschlusses¹⁾.

Dem fakultativen Referendum grundsätzlich unterstellt sind aber einmalige Ausgaben zwischen 1 und 10 Millionen Franken und jährlich wiederkehrende Ausgaben zwischen 10'000 und 500'000 Franken. Bestimmte Gemeinderats-Beschlüsse können überhaupt nicht der Abstimmung unterstellt werden; dazu zählen u.a.²⁾

- die jährlichen Voranschläge, die Festsetzung des Steuerfußes und die Bewilligung von Nachtragskrediten,
- die Abnahme der Jahresrechnungen und der Geschäftsberichte.
- Beschlüsse über die Ausrichtung von Teuerungszulagen und die teuerungsbedingte Anpassung der Besoldungen der Arbeitnehmer der Stadt Zürich.

1) Als Beispiel eines Gemeinderats-Beschlusses, der dem fakultativen Referendum untersteht, seien die VBZ-Tarife genannt. Bei der letzten Taxanpassung mit Wirkung per 1. Juli 1977 wurde der entsprechende Gemeinderats-Beschluß am 15. Dezember 1976 gefaßt, worauf mehr als 4'000 Stimmberechtigte das Begehren auf Abstimmung stellten. In der Volksabstimmung vom 13. März 1977 fand der Gemeinderats-Beschluß aber die Zustimmung der Gemeinde.

2) Art. 14 der Gemeindeordnung.

Neben dem Referendum in seinen beiden Formen hat der Souverän das Recht zur Initiative. Die Initiative verlangt nicht nur eine Abstimmung, sondern sie geht darüber hinaus und stellt konkrete Forderungen, mit denen Erlaß, Abänderung oder Aufhebung eines Beschlusses verlangt werden, der dem obligatorischen oder fakultativen Referendum untersteht¹⁾.

Mit der Initiative erhält der Souverän die Möglichkeit, direkt zu Sachfragen Stellung zu nehmen. Deshalb ist die Initiative dem Präsidenten des Gemeinderates einzureichen. Eine Initiative muß, soll sie gültig sein, von wenigstens 4'000 Stimmberechtigten oder 30 Gemeinderäten unterstützt werden. Zu einer zustandegekommen Initiative, die der Gemeinderat dem Stadtrat zu Bericht und Antrag überweist, kann der Stadtrat einen Gegenvorschlag ausarbeiten und der Gemeinde — neben den Anträgen des Gemeinderates — zur Abstimmung vorlegen.

- 1) Auch die Initiative soll durch ein praktisches Beispiel illustriert werden: Die Volksinitiative vom 18. Juni 1973 zur Förderung des öffentlichen Verkehrs, die von der Sozialdemokratischen Partei der Stadt Zürich — damals als Alternativlösung zum U-Bahn-Projekt — lanciert und mit der nötigen Unterschriftenzahl versehen eingereicht wurde, verlangte zu Lasten der außerordentlichen Rechnung der Gemeinde einen Kredit von 200 Millionen Franken. Mit diesem Kredit sollen während 10 Jahren bauliche Ergänzungen und Verbesserungen des Netzes der VBZ im Sinne einer echten Förderung des öffentlichen Verkehrs vorgenommen werden.

Die vorberatende Kommission des Gemeinderates konkretisierte die förderungswürdigen Aufwendungen in ihrer 12. Sitzung (vgl. Weisung 261 vom 12. März 1976, Beilage zu Protokoll 12. Sitzung, Zürich 28. Oktober 1976). Danach fallen unter den Rahmenkredit Neubauten von Geleiseanlagen, sofern sie Verkehrsverbesserungen dienen oder durch solche bedingt sind, Fahrleitungen für neue Linien oder Verkehrsverbesserungen, Fernmelde- und Sicherungsanlagen und kleinere Maßnahmen für die Förderung des öffentlichen Verkehrs.

Der Gemeinderat empfahl den Stimmbürgern mit Gemeinderats-Beschluß vom 24. November 1976 die Ablehnung der Initiative. Trotzdem wurde sie in der Gemeindeabstimmung am 13. März 1977 vom Souverän angenommen und damit zum verbindlichen Auftrag an die Stadtverwaltung erklärt.

In Artikel 23 bis 44 der Gemeindeordnung werden Aufgaben und Kompetenzen des 125 Mitglieder zählenden Gemeinderates geregelt. Neben den bereits erwähnten Aufgaben, die der Gemeinderat in eigener Kompetenz abschließend behandelt¹⁾, ist er u.a. zuständig für²⁾

- Anordnungen, die neue einmalige Ausgaben für einen bestimmten Zweck von 1 bis 10 Millionen Franken oder neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von 10'000 bis 500'000 Franken oder entsprechende Einnahmenausfälle zur Folge haben,
- den Erlaß seiner eigenen Geschäftsordnung und derjenigen des Stadtrates,
- die Aufsicht über die städtische Verwaltung,
- die Begutachtung und Antragstellung in Geschäften, die der Abstimmung durch die Gemeinde unterstellt sind,
- den Erlaß von Verordnungen über das Dienstverhältnis der Arbeitnehmer inklusive Besoldungen,
- die Schaffung neuer Stellen in den vom Gemeinderat zu bezeichnenden Besoldungsklassen,
- die Ermächtigung des Stadtrates zur nötigen Mittelaufnahme.

Die Arbeitsweise des städtischen Parlaments unterscheidet sich nicht von derjenigen anderer Parlamente. Geleitet wird der Gemeinderat durch den Ratspräsidenten; er wird unterstützt durch das Ratsbüro. Der Gemeinderat überweist in der Regel die schriftlichen Anträge, die der Stadtrat an ihn stellt, an vorbereitende Spezialkommissionen, die ad hoc gebildet werden und in denen alle dem Gemeinderat angehörenden Parteien vertreten sind. Die Kommissionen prüfen die beantragten Projekte und ihre Kosten und ziehen dazu auch den (oder die) zuständigen

1) Vgl. oben, S. 93.

2) Artikel 41 der Gemeindeordnung.

Stadtrat (Stadträte) und seine (ihre) Chefbeamten bei. Haben sich die Kommissionsmitglieder auf demokratische Weise auf einen Antrag geeinigt, so legen sie diesen dem gesamten Gemeinderat zur Beratung vor.

Außer den ad hoc-Kommissionen kennt die Gemeindeordnung zwei wichtige ständige Kommissionen, deren je elf Mitglieder der Gemeinderat aus seiner Mitte wählt:

- Die Rechnungsprüfungskommission (RPK) prüft die Voranschläge des Stadtrates und die Rechnungen der Stadtverwaltung, erstattet Bericht und stellt Antrag im Gemeinderat. Außerdem „übernimmt sie als vorberatende Kommission jene Anträge des Stadtrates, die sich mit finanztechnischen Fragen befassen oder wo es sich nicht lohnen würde, eine Spezialkommission einzusetzen“¹⁾.
- Die Geschäftsprüfungskommission (GPK) prüft den Geschäftsbericht und, mit Ausnahme der laufenden Geschäfte, die Geschäftsführung des Stadtrates. Auch sie erstattet Bericht und stellt Antrag im Gemeinderat, und sie kann mit der Vorberatung anderer Geschäfte beauftragt werden.

Neben der Kommissions-Mitarbeit und Stellungnahmen zu Sachgeschäften kann jeder Gemeinderat parlamentarische Vorstöße aller Art²⁾ unternehmen, mit denen beispielsweise der Stadtrat um Auskunft gebeten oder mit speziellen Aufgaben betraut wird.

1) Kleines Handbuch der Demokratie, a.a.O., S. 29.

2) Vgl. auch Geschäftsordnung des Gemeinderates, Art. 77 bis 89.

Artikel 49 der Gemeindeordnung bestimmt, daß der vollamtlich tätige, von der Gemeinde auf Amtsdauer gewählte Stadtrat die Stadt Zürich verwaltet. Dazu gehört die Befugnis, die Arbeitnehmer zu wählen und ihre Anstellung an die Abteilungsvorstände, also einzelne Stadträte, oder an die Dienstchefs zu übertragen. Des weiteren bereitet der Stadtrat die von der Gemeinde oder vom Gemeinderat zu beschließenden Geschäfte vor. Seine Beschlüsse faßt der Stadtrat aufgrund schriftlicher, begründeter Anträge der zuständigen Abteilungsvorstände¹⁾.

Die Stadtverwaltung ist in neun Abteilungen gegliedert²⁾, denen je einer der Stadträte als oberster Leiter vorsteht. Die Ausscheidung der einzelnen Geschäftszweige unter den Verwaltungsabteilungen fällt in die Kompetenz des Gemeinderates. Eine Verwaltungsabteilung gliedert sich in Abteilungssekretariat und Dienstabteilungen³⁾. Der Aufgabenkreis der Dienstabteilungen wird durch den Stadtrat bestimmt.

Für jeden der Abteilungsvorstände werden zwei andere Stadträte als Stellvertreter bezeichnet. Ein Abteilungsvorstand und seine beiden Vertreter bilden zusammen eine Stadtrats-Sektion.

- 1) Drängt sich für die VBZ beispielsweise eine Tarifierung auf, so läßt der zuständige Abteilungsvorstand, der Vorstand der Industriellen Betriebe (VIB), durch seinen Sekretär und die VBZ einen entsprechenden Antrag ausarbeiten. Diesen Antrag bringt der VIB in den Stadtrat ein, der darüber beschließt. Im gewählten Beispiel sieht der Beschluß einen Antrag an den Gemeinderat auf Erlass einer neuen Tarifierung für die VBZ vor. Vgl. zur letzten Tarifvorlage: Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich vom 14. Januar 1976, 109. Erlass einer neuen Tarifierung der Verkehrsbetriebe, und: Weisung 242 des Stadtrates an den Gemeinderat vom 14. Januar 1976.
- 2) Die einzelnen Verwaltungsabteilungen sind: Präsidialabteilung, Finanzamt, Polizeiamt, Gesundheits- und Wirtschaftsamt, Bauamt I, Bauamt II, Industrielle Betriebe, Schulamt, Sozialamt.
- 3) Die Industriellen Betriebe umfassen fünf Dienstabteilungen: Verkehrsbetriebe, Elektrizitätsversorgung, Wasserversorgung, Gaswerk und Ingenieurbüro für bauliche Anlagen.

Die einzelnen Verwaltungsabteilungen sind zwar nach Hauptfunktionen gegliedert, gerade aber bei den VBZ herrscht mehrfach Interdependenz mit den Aufgaben anderer Abteilungen¹⁾.

So befaßt sich die Präsidialabteilung mit der Wahrung der wirtschaftlichen und verkehrspolitischen Interessen der Stadt. Das Finanzamt ist direkt zuständig für die Personalangelegenheiten aller Verwaltungsabteilungen und es führt die städtische Kasse. Außerdem beschafft es die nötigen finanziellen Mittel. In den Aufgabenbereich des Bauamtes I fällt die gesamte Stadt- und Regionalplanung und die Baukoordination. Das Bauamt II arbeitet die Bauordnung aus und überwacht ihre Einhaltung. Das Schulamt schließlich verwaltet zentral alle Schul- und Büromaterialien.

Da, ähnlich wie auf Bundesebene²⁾, keine eigentliche Verkehrsabteilung besteht, sind die zentralen und die peripheren Verkehrsaufgaben auf mehrere Ämter verteilt: Bau und Unterhalt der Gemeindestraßen wird durch das Bauamt I besorgt, das sich hauptsächlich mit Tiefbauten befaßt. Die Verkehrsbetriebe selbst sind eine Dienstabteilung der Industriellen Betriebe. Die verkehrspolizeilichen Aufgaben, beispielsweise Verkehrsregelung – und somit Optimierung der Auslastung der vorhandenen Kapazität an Verkehrswegen –, werden vom Polizeiamt wahrgenommen. Für die Bekämpfung des Lärms, also auch des beträchtlichen, negativen externen Effektes Verkehrslärm, ist das Gesundheits- und Wirtschaftsamt zuständig.

Aus dieser Aufsplitterung der Verkehrsaufgaben resultieren vielfältige, nur schwer lösbare Koordinationsprobleme, und von einer Konsistenz der Zürcher Verkehrspolitik bzw. ihrer Durchführung auf Verwaltungsstufe kann nicht gesprochen werden³⁾.

1) Vgl. Artikel 67 bis 76 der Gemeindeordnung.

2) Vgl. GVK-CH, a.a.O., S. 45.

3) Vgl. unten, Kapitel 6, Beurteilung des Entscheidungsspielraumes der VBZ.

Die Stadt Zürich ist ein bedeutender, den schweizerischen Großunternehmen personalmäßig vergleichbarer Arbeitgeber. Am 1. Januar 1979 zählte die gesamte Verwaltung inklusive Heime, Spitäler und Schulen 18'814 Arbeitnehmer. Deshalb hat Artikel 102 bis 108 der Gemeindeordnung das Dienstverhältnis zum Inhalt.

Das Dienstverhältnis der städtischen Arbeitnehmer wird in Verordnungen geregelt¹⁾. Artikel 102, Absatz 2 der Gemeindeordnung verlangt, daß „in den Verordnungen . . . im besondern Anstellungsbedingungen, Dauer des Dienstverhältnisses, Besoldung, Arbeitszeit, Ruhetage und Ferien, Vergütung bei Krankheit und Unfall, Militärdienst, Mitsprache- und Beschwerderecht, Verantwortlichkeit des Arbeitnehmers, Disziplinarbefugnisse und Disziplinarmaßnahmen, Annahme öffentlicher Ämter und Ausübung einer Nebenbeschäftigung zu ordnen (sind)“. In Ausnahmefällen kann ein Dienstverhältnis durch den Stadtrat nach den Bestimmungen des Obligationenrechtes geregelt werden.

Die Anstellung erfolgt für Schweizerbürger, nach einer Probezeit von sechs bis acht Monaten, in der Regel im Beamtenverhältnis. Dieses Dienstverhältnis wird durch Wahl auf die Amtsdauer des Gemeinderates, also für vier Jahre, begründet und beginnt am 1. September. Erneuerungswahlen für fortzusetzende Anstellungsverhältnisse erfolgen drei Monate vor Ablauf der Amtsdauer.

Die Sozialbedingungen der Stadt Zürich sind traditionell vorbildlich. Die Stadt führt für ihre Arbeitnehmer eine Versicherungskasse, die ihre Mitglieder gegen die wirtschaftlichen Folgen von Unfall, Invalidität, Tod, unverschuldeter Nichtwiederwahl und unverschuldeter Entlassung versichert. Außerdem besitzen die Versicherten den Anspruch auf eine Altersrente. Die Kosten dieser Versicherungskasse werden durch Beiträge von Stadt und Mitgliedern getragen.

1) Vgl. dazu unten, 3. Verwaltungswissenschaftlicher Entscheidungsspielraum, c) Personalrechtliche Bestimmungen.

e) Zwischenergebnis

Das Unterkapitel 2., Allgemeiner rechtlicher Entscheidungsspielraum, stellt ausführlich¹⁾ die Gesetze aller politischen Ebenen dar, die für den öffentlichen Personennahverkehr von Zürich relevant sind²⁾. Sämtliche Kompetenzen im öffentlichen Verkehr sind auf höchster Ebene in der Bundesverfassung geregelt. Als Ergänzung zum Bundesrecht und als seine Konkretisierung sind auf tieferer Ebene die kantonalen Gesetze vorzufinden, die in ihrer verkehrspolitischen Dimension neuesten Datums sind³⁾.

Das Kapitel zeigt, wie die aus historischer Notwendigkeit einmal getroffene Entscheidung zur Reglementierung des öffentlichen Verkehrswesens stets weitere und auch jede aktuelle Entwicklung begleitende Legiferierungen nach sich zog. Dabei ist unschwer in allen gesetzlichen Bestimmungen der politische Wille zur vollständigen verkehrsmäßigen Erschließung der Schweiz bzw. der Agglomeration Zürich als Leitmotiv zu erkennen.

Bei der nachgewiesenen Dominanz der Rechtssetzung im öffentlichen Verkehr ist es politisch konsequent⁴⁾, die VBZ nicht in der Rechtsform einer AG., wie das Gemeindegesetz erlaubt, sondern in kommunaler Einbettung als städtischen Eigenbetrieb mit all den damit verbundenen und im folgenden Kapitel zu besprechenden Restriktionen zu führen.

- 1) Die Breite der Darstellung wurde gewählt, um einen Überblick über sämtliche in der Organisation des öffentlichen Personennahverkehrs von Zürich mitwirkenden Faktoren zu geben.
- 2) Vgl. zur Beurteilung unten, S. 163 ff.
- 3) Gemeint sind damit das Regionalverkehrsgesetz und das Verkehrsfondsgesetz, vgl. S. 77 ff. und S. 84 ff.
- 4) Das heißt aber nicht, daß dies auch die verkehrswissenschaftlich optimale Organisation sei.

3. Verwaltungswissenschaftlicher Entscheidungsspielraum

Anläßlich eines round table-Gespräches zum Thema VBZ¹⁾ umriß H. Hartmann, VBZ-Direktor, die organisatorisch-politischen Rahmenbedingungen der VBZ folgendermaßen: „Wenn etwas krankt an den VBZ, dann das politische System, in das sie eingebettet sind — von der Finanzierung bis zur Entscheidungsfindung im Detail“. Diese pointierte Stellungnahme aus dem Blickwinkel der Unternehmensleitung der VBZ trifft den Kern des in der vorliegenden Untersuchung darzustellenden Problemes.

Nachdem bis jetzt die allgemeinen verkehrswirtschaftlichen Arbeitsbedingungen und die für den öffentlichen Personenverkehr bzw. ein Unternehmen dieser Branche erlassenen rechtlichen Regelungen besprochen wurden, sollen nun diejenigen Restriktionen, die die direkte Folge der organisatorischen Einbettung der VBZ in die kommunale Verwaltung und das städtische politische System sind, aufgezeigt werden. Im einzelnen müssen deshalb die Problemkreise allgemeine Verwaltungsorganisation, Personalrecht, Finanzen und Markt analysiert werden.

a) Eingliederung in die kommunale Verwaltung

Die VBZ sind — wie im Kapitel über die Gemeindeordnung der Stadt Zürich bereits erwähnt²⁾ — eine Dienstabteilung der Verwaltungsabteilung Industrielle Betriebe der Stadtverwaltung. Zum besseren Verständnis der zu erörternden verwaltungsmässigen und politischen Zusammenhänge sei die Organisation von Behörden, Stadtverwaltung und VBZ in der nachstehenden Graphik skizziert.

- 1) Über das Thema „Sind die VBZ krank?“ diskutierten u.a. der VIB, der Direktor der VBZ und vier Zürcher Gemeinderäte. Vgl. Artikel im „Züri-Leu“, Zürich 4. März 1977, S. 17-19, insbes. S. 17.
- 2) Vgl. oben, S. 92-100, insbes. S. 97.

Abb. 2: Verwaltungsaufbau der Stadt Zürich und der Verkehrsbetriebe Zürich

Stadt Zürich

Souverän

Legislative

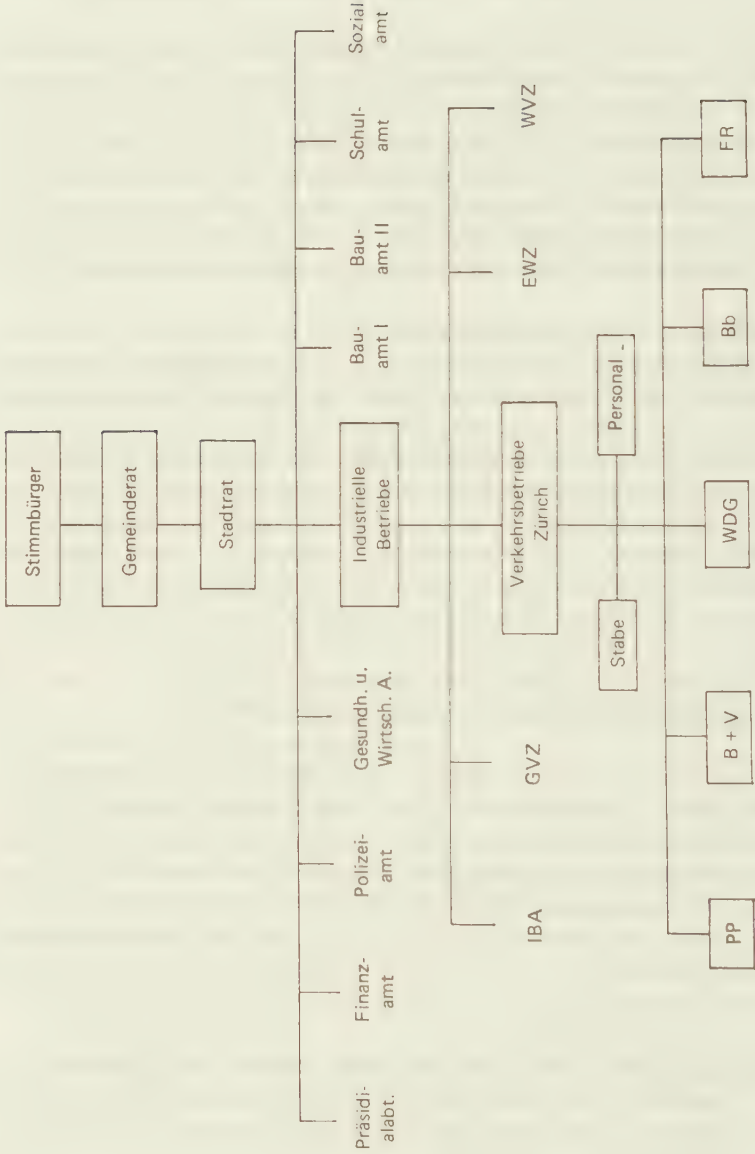
Exekutive

Verwaltungs-
abteilungen

Dienstab-
teilungen

VBZ

Dienstzweige



Quelle: Entwurf nach VBZ-internen Dok. und nach einer Darstellung in: Zusammenfassung von Vorschriften über das Dienstverhältnis städtischer Arbeitnehmer, Stand 1.1.1978, Hrsg. St. Zürich, S. 20 f.

b) Konstitutionelle Bestimmungen

(1) Kompetenzen und Verantwortung

Die Kompetenzordnung der VBZ ist differenziert strukturiert: die entscheidenden (unternehmerischen) Kompetenzen hinsichtlich Investitionsvorhaben, Leistungsangebot, Tarife und Personalwesen liegen nicht bei den VBZ, sondern beim Souverän und den Behörden Gemeinde- und Stadtrat¹⁾. Die VBZ besitzen formal lediglich im Bereich des Sachaufwandes²⁾ umfassende Kompetenzen.

Die Aufsplitterung der Kompetenzen auf mehrere Instanzen führt, bei gleichzeitig klarer (Transport-)Aufgabenstellung für die VBZ zum Auseinanderklaffen von Kompetenzen und Verantwortung. Damit wird aber der organisationstheoretische Grundsatz der Entsprechung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung verletzt³⁾ und eine konsistente kommunale Verkehrspolitik erschwert. Als direkte Folge resultiert die bekannte und vieldiskutierte Inflexibilität in Aktion (z.B. in der Planung) und in Reaktion (z.B. bei Tarifierungsanpassungen) bürokratischer, staatlicher Unternehmen⁴⁾.

(2) Geschäftsordnungen von Stadt- und Gemeinderat

Die revidierte Geschäftsordnung des Gemeinderates, die letzterer sich durch einen Beschluß in eigener Kompetenz am 20.9. 1972 gegeben hat, beinhaltet die „verwaltungsorganisatorischen Normen, die eingehalten werden müssen, damit sich die

1) Vgl. zur Aufgaben- und Kompetenzverteilung oben, S. 98 und Artikel 67 bis 76 der Gemeindeordnung der Stadt Zürich.

2) Der Sachaufwand betrug 1977 knapp 34,3 Millionen Franken, was rund 19% des Gesamtaufwandes entspricht. Zum Sachaufwand zählen u.a. Aufwendungen für Energie und Treibstoffe, die quantitativ vom Leistungsangebot abhängen und Aufwendungen für Unterhaltungsmaterialien, die u.a. bestimmt werden durch Investitionspolitik und Leistungsangebot.

3) Vgl. Ulrich, H. und Sidler, F., a.a.O., S. 86.

4) Vgl. dazu unten, Kapitel 6, 2., d) Restriktionen aus kommunaler Eingliederung.

Behördenarbeit zweckmäßig und speditiv abwickelt“¹⁾). Dazu zählen u.a. Regelungen bezüglich Kommissionen, Verhandlungen, Abstimmungen, Protokoll und Bekanntmachung der Beschlüsse.

Die Geschäftsordnung des Stadtrates²⁾ beinhaltet Bestimmungen über Organisation und Kompetenzen des Stadtrates. In die Zuständigkeit des Stadtrates, der Sektionen und der Abteilungsvorstände fallen, neben den bereits erwähnten Geschäften³⁾, vor allem finanzwirksame Entscheidungen⁴⁾ und Koordinationsaufgaben.

c) Personalrechtliche Bestimmungen

(1) Das kommunale Personalrecht

Das eidgenössische Arbeitsrecht unterscheidet im AZG zwischen Arbeitnehmern im Betriebs- und solchen im Verwaltungsdienst⁵⁾. Von den 2'100 Mitarbeitern der VBZ sind rund 2'000 im Betrieb tätig und deshalb den Vorschriften des für öffentliche Verkehrsunternehmen Geltung habenden AZG unterworfen. Außerdem unterstehen diese Mitarbeiter dem Personalrecht der Stadt Zürich, wobei das Bundesrecht vorgeht. Die etwa 80-95 Verwaltungsangestellten sind allein dem Personalrecht unterstellt.

Für die städtischen Arbeitnehmer hat der Gemeinderat — gestützt auf Artikel 41 Absatz g) — am 1. September 1976 eine „Verordnung über das Dienstverhältnis der Arbeitnehmer der

- 1) Leemann, H.R., Mitarbeit in der Gemeinde, Schriftenreihe VZGV Nr. 9, 2. Aufl., Wädenswil 1972, S. 42.
- 2) Geschäftsordnung des Stadtrates, erlassen durch Gemeinderatsbeschluß vom 27. Juni 1973.
- 3) Vgl. auch oben, S. 97 und Art. 49 der Gemeindeordnung.
- 4) Die Kompetenzen in finanzieller Hinsicht werden unten in Absatz d) ausführlich dargestellt.
- 5) Vgl. oben, S. 66 f.

Stadt Zürich (Personalrecht)“¹⁾ erlassen; die dazugehörigen Ausführungsbestimmungen wurden durch den Stadtrat am 25. Mai 1977 beschlossen. In Ergänzung zum Personalrecht hat außerdem eine ganze Reihe von Gemeinde- und Stadtratsbeschlüssen²⁾ die Regelung des Dienstverhältnisses zum Inhalt, so beispielsweise die „Vorschriften über die Besetzung von Stellen und die Beförderungen in der Stadtverwaltung (Beförderungsvorschriften)“ etc.

Interessant wäre nun sowohl die detaillierte Darstellung des 120 Artikel umfassenden Personalrechtes und der dazugehörigen Ausführungsbestimmungen, als auch die Prüfung der Wettbewerbsneutralität der einzelnen Bestimmungen mittels eines Vergleiches mit den entsprechenden Regelungen der anderen regionalen Verkehrsunternehmen, der Regieunternehmen des Bundes (PTT und SBB) und der privaten Transportunternehmen³⁾. Da eine solche Detailanalyse, soll sie aussagekräftig und erschöpfend sein, allzu umfangreich ausfallen würde, sei an dieser Stelle darauf verzichtet.

- 1) Das Personalrecht wurde durch einen Stadtratsbeschluß (StRB vom 6.7.1977) mit Ausnahme der Artikel 106-115, die die Mitwirkung regeln, per 1. Jan. 1978 in Kraft gesetzt.
- 2) Vgl. Amtliche Sammlung der Beschlüsse und Verordnungen von Behörden der Stadt Zürich, Systematisches Register der am 1. Januar 1978 gültigen Erlasse, Hrsg. Stadtkanzlei Zürich, S. 10-14.
- 3) Vgl. zum Vorgehen die profunde Untersuchung aus dem Jahre 1971 von Kaspar, C. und Vogel, H.P., Betriebs-, Arbeits- und Sozialbedingungen im Verkehr, a.a.O., Bde. 1 und 2.

Das gültige Personalrecht vom 1. Januar 1978 hat eine veraltete Ordnung abgelöst, die durch eine Vielzahl von Erlassen gekennzeichnet war. Eine der Änderungen, die das neue Recht brachte, war die Aufhebung der Unterscheidung zwischen Beamten, Angestellten und Arbeitern. Stattdessen kennt das Personalrecht und die Gemeindeordnung den allgemeinen Begriff des städtischen Arbeitnehmers. In der Praxis hat diese Neuregelung zu einer Gleichstellung der Arbeiter mit den Beamten und Angestellten geführt und der Stadt Zürich auf den 1. Januar 1978 einen einmaligen Zuwachs der Beamtenschaft um 3'800 Beamte gebracht.

Ebensowenig ausführliche Berücksichtigung wie das Personalrecht und nur Erwähnung finden können die durch einen Gemeinderatsbeschuß¹⁾ erlassenen, in den Bereich der sozialen Leistungen der Stadt Zürich für ihre Arbeitnehmer fallenden „Statuten der Versicherungskasse für das städtische Personal und die Lehrer“, in denen Einrichtung und Leistungen der städtischen Pensionskasse und der Unfallkasse eine Regelung gefunden haben.

(2) Die städtische Besoldungsverordnung

Auch auf einem Gemeinderatsbeschuß²⁾ basiert die gültige „Allgemeine Verordnung über die Besoldung der städtischen Arbeitnehmer (Besoldungsverordnung)“, die u.a. die Besoldung der Beamten und ständigen Arbeitnehmer³⁾, ein 31 Besoldungsklassen umfassendes Ämterverzeichnis und diverse Sonderbe-

- 1) Gemeinderatsbeschuß vom 23. Juni 1948, angenommen in der Gemeindeabstimmung (fak. Referendum) vom 19. Dezember 1948, mit Änderungen bis 25. Januar 1978.
- 2) Vom 24. September 1947 mit Änderungen bis 7. Dezember 1977.
- 3) Die 2'100 Arbeitnehmer der VBZ stehen zum überwiegenden Teil im Beamtenverhältnis (nach Artikel 5 des Personalrechtes). In der Gruppe der ständigen Angestellten sind rund 160 nicht zu Beamten wählbare Ausländer und ca. 10-15 in ihren Leistungen nicht gänzlich zufriedenstellende Schweizer zu finden.

stimmungen zum Inhalt hat. Daneben bestehen weitere Regelungen über Besoldungsverhältnisse und -zulagen und Entschädigungen für besondere Beanspruchungen¹⁾.

Für die VBZ bzw. den Untersuchungszusammenhang relevant sind die Bestimmungen bezüglich Besoldungshöhe, Beförderungen, Sonderleistungen und Stellenschaffung. Die Anfangshöhe der Besoldung, die die Wahlinstanz bei der Anstellung festlegt, richtet sich – neben der zur Übernahme eines zu besetzenden Amtes erforderlichen Qualifikation – in den unteren Besoldungsklassen (1-10) nach dem Lebensalter und in den höheren Klassen außerdem nach Ausbildung und Berufspraxis²⁾.

Als Beförderung gilt die Versetzung in eine höhere Besoldungsklasse³⁾. Dami die relativ starre Besoldungsverordnung bzw. die städtische Lohnpolitik eine minimale Flexibilität erhält, kann „Arbeitnehmern mit besonderen Leistungen in verantwortlicher Stellung und sehr qualifiziertem Arbeitsgebiet, sofern keine weiteren Aufstiegsmöglichkeiten mehr bestehen, ausnahmsweise die Besoldung der nächsthöheren Besoldungsklasse ausgerichtet werden“⁴⁾.

In diesem Zusammenhang interessant ist die Feststellung, daß in den Bestimmungen über die Besoldung die Lohnhöhe primär durch leistungsunabhängige Kriterien bestimmt wird und daß die Bandbreite für eine differenzierende Entlohnung gleicher Tätigkeiten minimal ist, also praktisch keine leistungsberücksichtigende Lohnstufenpolitik möglich wird.

- 1) Vgl. Amtliche Sammlung, Systematisches Register, a.a.O., S. 11 f. und: Zusammenfassung Besoldungsverordnung etc. der Stadt Zürich, gültig ab 1. Januar 1978.
- 2) Vgl. Bestimmungen über die Festsetzung der Anfangsbesoldung des städtischen Personals, StRB vom 2. November 1962, mit Änderungen bis 6. April 1977.
- 3) Vgl. Vorschriften über die Besetzung von Stellen und die Beförderung in der Stadtverwaltung (Beförderungsvorschriften), StRB vom 24. Februar 1972.
- 4) a.a.O., Artikel 12 Absatz 4.

Zu den Sonder- oder überdurchschnittlichen Leistungen der Stadt Zürich zählen die Dienstaltersgeschenke (Art. 18), die Leistungen bei Arbeitsunfähigkeit (Art. 14 f.) und bei Militärdienst (Art. 16) und die Zulagen für Nacht- und Sonntagsdienste und unregelmäßige Schichtung der Tagesarbeit¹⁾.

In Artikel 7 ist die Kompetenz zur Schaffung neuer Stellen in den Verwaltungsabteilungen geregelt: Bis zur Besoldungsklasse 25 ist der Stadtrat zuständig, darüber der Gemeinderat. Des weiteren wird in den Ausführungserlassen zur Besoldungsverordnung bestimmt²⁾, daß während eines Rechnungsjahres geschaffene Stellen nur besetzt bzw. neue Stellen nur geschaffen werden dürfen, wenn die dafür nötigen Kredite bereits im Voranschlag enthalten sind. Zusätzlich wird das Personalamt, eine Dienstabteilung des Finanzamtes, mit der Prüfung der einzelnen Anträge beauftragt.

(3) Personalrecht und Arbeitnehmer-Organisation

Der Einfluß der Arbeitnehmerorganisationen, vor allem des „Verbandes des Personals öffentlicher Dienste (VPOD), Sektion Zürich Städtische“, bei dem über 75% der VBZ-Arbeitnehmer gewerkschaftlich organisiert sind, auf Personal- (und Lohn-)Politik der VBZ (und der Stadtverwaltung) darf nicht unberücksichtigt bleiben, zumal VPOD-Sekretär und -mitarbeiter Mitglied des Gemeinderates sind. Deshalb soll in diesem Abschnitt eine diesbezügliche politische Aktualität zur Darstellung kommen.

Als Beispiel sei die Aufhebung einer Praktik gewählt, mit der eine wettbewerbsverzerrende Arbeitsmarktschließung — durch geschlechtsspezifische Diskriminierung — erreicht worden war.

1) Vgl. Reglement über die Abgeltung des Nacht- und Sonntagsdienstes und der unregelmäßigen Schichtung der Tagesarbeit für das Schichtpersonal und weitere Personalgruppen mit unregelmäßigem Dienst gemäß Dienstplan, StRB vom 20. August 1965, mit Änderungen bis 16. Juni 1975.

2) Zu Art. 7: StRB vom 4. Februar 1949 (Nr. 255), Ziffer 2.

Am 8.11.1978 erließ der VIB die Verfügung, daß fortan auch in Zürich Frauen im Fahrdienst des öffentlichen Verkehrsmittels ausgebildet und eingesetzt werden sollen. Diese Verfügung stieß auf starke Opposition des VPOD. Die Gewerkschaft störte sich — zumindest in ihren offiziellen Verlautbarungen — nicht an der Gleichstellung, sondern daran, daß zu dieser einschneidenden Veränderung keine Vernehmlassung gemäß den Bestimmungen des Personalrechtes¹⁾ durchgeführt worden war. Deshalb reichte sie eine Aufsichtsbeschwerde beim Stadtrat ein.

Der VPOD befand sich aber mit seiner Argumentation auf unsicherem Boden, denn das Recht kennt keine explizite Bestimmung, die Frauen Fahrdienstaufgaben verbieten würde²⁾, weshalb auch keine Vernehmlassung durchgeführt werden mußte. Zudem war die VBZ mit ihrem Bedürfnis, das Arbeitskräfteangebot im Fahrdienst zu vergrößern, beim VPOD mehrmals auf Ablehnung gestoßen³⁾.

Die Auseinandersetzung endete damit, daß sich der VIB dem Willen der Gewerkschaft beugte und sich bereit erklärte, nachträglich ein Vernehmungsverfahren durchzuführen. Damit hat die Arbeitnehmerorganisation VPOD ihr Ziel erreicht und ihre Stärke in Personalangelegenheiten bewiesen. Der Erfolg des VPOD muß aber, da am 1. April 1979 die ersten sechs Frauen mit der Fahrdienstausbildung beginnen und damit die — aus ökonomischer Sicht relevante — Arbeitsmarktschließung aufgehoben wird, als Pyrrhussieg gewertet werden.

- 1) Vgl. Artikel 96 ff., insbes. 102-105 des Personalrechts.
- 2) Wohl aber erklärt AZG Art. 17 im IV. Abschnitt unter dem Stichwort „Weibliche Arbeitnehmer“ den Schutz von Leben und Gesundheit von Frauen, vor allem von Schwangeren, Wöchnerinnen und Stillenden, zur verbindlichen Aufgabe für die dem AZG unterstellten Verkehrsunternehmen.
- 3) Bereits 1969 hatte die VBZ wegen Personalmangels die Frage des Einsatzes von Frauen geprüft, jedoch nach Verhandlungen mit dem VPOD auf die Neuerung verzichten müssen. 1971 war einem Postulat im Gemeinderat und 1976 einem erneuten Gespräch des VIB mit dem VPOD derselbe Mißerfolg beschieden.

d) Finanzkompetenzen

Die Finanzbefugnisse richten sich nach der Gemeindeordnung¹⁾, nach der Geschäftsordnung des Stadtrates vom 27. Juni 1973, nach dem Stadtratsbeschluß bezüglich der Ausgabenbefugnisse der Dienstchefs²⁾, nach der Dienstanweisung des VIB vom 7. Februar 1978 und nach diversen Stadtratsbeschlüssen und -verfügungen. Die interne Kompetenzdelegierung wird durch den Direktor der VBZ vorgenommen³⁾.

In die finanzielle Zuständigkeit des Stadtrates fallen grundsätzlich Anordnungen, die einmalige Ausgaben für einen bestimmten Zweck von 100'000 bis zu 1 Million Franken oder jährlich wiederkehrende Ausgaben bzw. Einnahmenausfälle bis zu 10'000 Franken verursachen. Bei den Industriellen Betrieben beginnt die Zuständigkeit für einmalige Ausgaben erst bei 300'000 Franken. Ferner ist der Stadtrat u.a. zuständig für Vergabungen mit Beträgen von über 300'000 Franken und für die Genehmigung der Abrechnung über die von Stadtrat, Gemeinderat oder Gemeinde beschlossenen Bauten. Sind bei „Bauten Kostenüberschreitungen von mehr als 5% eingetreten, so sind die Abrechnungen dem Gemeinderat zur Genehmigung vorzulegen“⁴⁾.

Die Finanzsektion des Stadtrates ist u.a. zuständig für die Begutachtung der Personalgeschäfte zuhanden des Stadtrates und für die Aufnahme von Mitteln zur Deckung des Finanzbedarfes in Form von Darlehen oder der Ausgabe von Kassascheinen mit einer Laufzeit von 5 bis 10 Jahren bis zu 10 Millionen Franken je Fall. In die Kompetenz der Bausektion I fällt u.a. die Ertei-

1) Vgl. oben, S. 92 f. und S. 95.

2) StRB vom 11.3.1970, ergänzt am 4.10.1972.

3) Vgl. Organisationsreglement der VBZ vom 31.12.1965, genehmigt durch VIB-Verfügung vom 11.1.1966, inklusive seitheriger Änderungen.

4) Artikel 38 Absatz k) der Geschäftsordnung des Stadtrates.

lung von Konzessionen für die dauernde Inanspruchnahme des öffentlichen Grundes durch Geleiseanlagen und bauliche Vorrichtungen des Konzessionärs mit Baukosten bis zu 1 Million Franken.

In die Zuständigkeit der Stadtratssektion der Industriellen Betriebe (SIB) gehören¹⁾: Anordnungen, die Ausgaben für Bauten von 50'000 bis 300'000 Franken verursachen; Anschaffungen von Betriebseinrichtungen von 50'000 bis 300'000 Franken; Beschaffung von Material und Energie sowie Verkauf von Altmaterial für über 50'000 Franken.

Der Vorstand der Industriellen Betriebe schließlich, also die tiefste Stadtratsstufe, kann in eigener Kompetenz Anordnungen für Bauten der Industriellen Betriebe bis zu 50'000 Franken und Beschaffungen von Material und Energie und den Verkauf von Altmaterial ebenfalls bis zu 50'000 Franken treffen.

Der finanzielle Kompetenzspielraum der Dienstchefs und Abteilungssekretäre geht bis zu 5'000 Franken, in durch den Stadtrat geregelten Ausnahmefällen — wie z.B. für die VBZ — bis zu 25'000 Franken²⁾. Dabei ist der VBZ-Direktor zuständig für die Vergebung von Arbeiten und Lieferungen für Neu- und Umbauten und für die Instandhaltung der ihm unterstellten Gebäude und Anlagen, Fahrzeuge, Maschinen und Geräte sowie zu An- und Verkäufen, die der regelmäßige Geschäftsbetrieb mit sich bringt.

Artikel 51 der Geschäftsordnung des Stadtrates enthält als Generalklausel für die Kompetenzen, daß die Zuständigkeit in den nicht geregelten Fällen, vorbehältlich anderer Weisungen durch den Stadtrat, beim Abteilungsvorstand liegt. Diese Bestimmung ist beispielsweise relevant für die Vorortslinien der VBZ bzw. die vertraglichen Verhältnisse mit den entstehenden Regionalverkehrsunternehmen.

1) Artikel 44 der Geschäftsordnung des Stadtrates.

2) Vgl. Ausgabenbefugnisse der Dienstchefs, a.a.O., S. 3.

Generell – darf zusammenfassend gesagt werden – richtet sich bei Verträgen, welche eine finanzielle Verpflichtung zulasten der Stadt Zürich begründen, die Zuständigkeit zum Vertragsabschluß nach der Ausgaben- oder Vergabungskompetenz.

Beim konkreten Vorgehen bei Projektgenehmigungen, Vergabe von Arbeiten und Lieferungen für genehmigte Projekte, Neuanschaffung und Ersatz von Betriebseinrichtungen etc. müssen im günstigeren Fall¹⁾ verwaltungsabteilungsintern Verfügungsanträge gestellt oder die entsprechenden Unterlagen vorgelegt und im mühsameren Fall Weisungen an Stadt- und/oder Gemeinderat ausgearbeitet werden²⁾. Zur Vereinfachung des ohnehin komplizierten Verfahrens werden aber „aus praktischen Gründen die Verträge in der Regel von den verantwortlichen Dienstchefs oder besonders beauftragten Beamten unter Genehmigungsvorbehalt unterzeichnet. Die eigentlich zuständige Instanz hat anschließend über die Genehmigung oder Nicht-Genehmigung zu befinden“³⁾.

e) Finanzverordnung und weitere Reglemente

Neben den Bestimmungen, die die Regelung der Finanzkompetenzen zum Inhalt haben, besteht eine ganze Reihe weiterer Vorschriften mit für das Finanzgebaren der VBZ zwingendem Charakter.

Im Zentrum dieses Bereiches steht die Finanzverordnung⁴⁾. Ihre Geltung erstreckt sich auf die gesamte Stadtverwaltung inklusive

- 1) Unterteilt wird hier nach der Betragshöhe, also in Abhängigkeit von der jedem einzelnen Vertragstyp zugehörigen finanziellen Kompetenz. „Günstiger“ bzw. „mühsamer“ bezieht sich dabei auf den Komplexitätsgrad des (Entscheidungs-)Verfahrens.
- 2) Vgl. oben, S. 97, Fußnote 1), Beispiel des Vorgehens bei einer Tarifierungsanpassung.
- 3) Dienstanweisung des VIB vom 7. Februar 1978, S. 4.
- 4) Verordnung über den Finanzhaushalt (Finanzverordnung), Gemeinderatsbeschluß vom 13. November 1957, mit Änderungen bis 25. Januar 1967, Neudruck 1973.

der Besonderen Unternehmen. Sie enthält u.a. Bestimmungen über Voranschlag, Nachtragskredite und Kreditbeschlüsse, Kassen- und Zahlungsdienst, Buchführung und Jahresrechnung und das Überwachungs- und Revisionswesen.

Die Budgets der Verwaltungsabteilungen, die bereits bis zum 15. Juli eines laufenden Jahres beim Finanzamt eingereicht werden müssen, sind übliche Finanzplanrechnungen. Der städtische Gesamtvoranschlag ist dem Gemeinderat bis spätestens Mitte Oktober vorzulegen. Reichen im Laufe eines Rechnungsjahres einzelne bewilligte Kredite nicht aus, so ist ein Nachtragskreditbegehren zu stellen. Budgets und Nachtragskredite haben lediglich begrenzende Wirkung für die Ausgaben, sie „begründen noch keine Befugnis zur Vornahme einer Ausgabe“¹⁾ durch die Stadtverwaltung.

Artikel 7 der Finanzverordnung verpflichtet die Verwaltungs- und Dienstabteilungen zur Überwachung der Einhaltung der Kredite und zur sparsamen und zweckmäßigen Mittelverwendung und stellt damit die gesetzliche Verankerung eines Instrumentes zur einzelwirtschaftlichen Effizienzsteigerung und -kontrolle dar.

Der gesamte Zahlungsverkehr der Stadtverwaltung wird durch das Finanzamt, bei Lohn- und Besoldungszahlungen beispielsweise durch Anweisungen des Personalamtes, besorgt. Das Finanzamt führt die Stadtkasse, daneben existieren bei den Dienststellen nur sogenannte Dienst- oder Bürokassen²⁾. Auch z.B. die Einnahmenberechnungen der Dienstabteilungen laufen über das Finanzamt und werden von diesem versandt. Lediglich die Industriellen Betriebe und die vom Finanzamt ermächtigten Dienststellen dürfen den Versand ihrer Einnahmen-

1) Artikel 2 der Finanzverordnung.

2) Als Beispiel der vernetzten Kompetenzordnung der Stadtverwaltung bzw. als resultierendes Kuriosum seien die durch den Finanzvorstand erlassenen und teilweise auf einem StRB (vom 27.9.1963) beruhenden Richtlinien über die Führung von Dienst- und Bürokassen (inklusive Bürokassen-Ausgabenbefugnis) vom 1. Oktober 1967 mit Änderungen bis 28. November 1977 erwähnt.

rechnungen und das Mahn- und Betreuungswesen selbst durchführen. Sogar die Buchführung der Verwaltungs- und Dienstabteilungen ist, mit wenigen Ausnahmen, darunter die VBZ, beim Finanzinspektorat zentralisiert.

Finanzwirksame Beschlüsse von Gemeinde- und Stadtrat, Stadtratssektionen und einzelnen Abteilungsvorständen sind dem Finanzinspektorat, solche in Personalangelegenheiten dem Personalamt zuzustellen. Das Finanzinspektorat überprüft die Zahlungsanweisungen, Rechnungen und Belege und führt bei allen Dienststellen der Stadtverwaltung periodisch Revisionen durch. Das Inspektorat ist außerdem Zentralstelle für Büroorganisation und muß deshalb alle Büromobiliaranschaffungen begutachten.

Zur Kontrolle der Jahresrechnung etc. ist das Inspektorat schließlich verpflichtet, der gemeinderätlichen RPK alle notwendigen Unterlagen und Auskünfte zu geben. Die Jahresrechnung selbst ist dem Gemeinderat bis spätestens Ende Mai vorzulegen.

Außer den Regelungen der Finanzverordnung sind bei der täglichen Arbeit diverse weitere Vorschriften zu beachten; herausgegriffen seien zur Illustration die folgenden:

- Für die Bauabrechnungen hat der Stadtrat ein eigenes Reglement erlassen¹⁾;
- Zwecks rechtzeitiger Information über politisch wichtige VBZ-Geschäfte besteht eine Orientierungspflicht gegenüber dem Stadtrat²⁾;
- PR-Vorhaben bedürfen der Genehmigung des Stadtrates³⁾;
- Für die Öffentlichkeitsarbeit der VBZ hat sich der VIB weitreichende Kompetenzen vorbehalten⁴⁾.

1) Reglement über die Erstellung und Genehmigung von Bauabrechnungen (Bauabrechnungsreglement), StRB vom 19.12.1973.

2) Verfügung des VIB vom 7. April 1975.

3) StRB vom 7. Januar 1976.

4) Verfügung des VIB vom 10. Dezember 1975.

4. Marktmäßiger Entscheidungsspielraum

Der marktmäßige Entscheidungsspielraum der VBZ muß – zur besseren Beurteilung – im gesamt-verkehrswirtschaftlichen Kontext von Region und Stadt Zürich gesehen werden. Deshalb enthält dieses Kapitel einige Hinweise auf den Zürcher Personennahverkehrsmarkt und die Wettbewerbssituation zwischen privatem und öffentlichem Transportmittel und auf die Interdependenz von Straßenbau- und Parkraumpolitik und Leistungsumfang bzw. Angebotsplanung des kommunalen Verkehrsmittels. Darauf aufbauend können dann die Preisbildungsfaktoren im öffentlichen Verkehr untersucht werden.

a) Charakteristika des Zürcher Personennahverkehrsmarktes

Aus der gesichteten umfangreichen Literatur zum Verkehrsmarkt und zu den Wettbewerbsverhältnissen¹⁾ seien hier nur einzelne relevante Aspekte hervorgehoben.

Die bisherige Entwicklung im Zürcher Nahverkehr war bis anfangs der 70-er Jahre größtenteils gekennzeichnet durch das Hinnehmen des „natürlichen Laufs der Dinge“²⁾ mit Agglomerationswachstum, Verkehrszunahme und struktureller Änderung des Verkehrsmarktes zugunsten des Anteils des Individualverkehrs³⁾.

1) Vgl. zum Wettbewerb im Verkehr etwa: Voigt, F., Verkehr, 1. Bd., 1. Hälfte, Berlin 1973, S. 519 ff. und Keller, H.E., Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs zwischen Schiene und Straße im Güterverkehr, Zürcher Diss., Zürich 1970, S. 21-37 und die darin angegebene Literatur.

2) Jäger, E., Der Personenverkehr der Stadt Zürich, Zürcher Diss., Zürich 1946, S. 168. Jägers lesenswerte Darstellung erlaubt einen Vergleich mit den Verhältnissen vor 30 Jahren. Seine Empfehlungen haben großenteils noch nichts an Aktualität eingebüßt.

3) Vgl. oben, S. 1-3: Der grundlegende Wandel der Struktur des Personennahverkehrsmarktes und S. 27-34 und S. 42: Entwicklung des Personennahverkehrsmarktes der Region Zürich und Verhalten der StStZ, resp. VBZ.

Festzuhalten bleibt aber, daß die VBZ im innerstädtischen Personenverkehr nach wie vor über einen bedeutenden Marktanteil verfügen, der beispielsweise im Berufsverkehr rund 70% ausmacht. Ebenso festgehalten werden muß, daß sowohl durch staatliche Eingriffe in den Verkehrsmarkt als auch durch Nichtberücksichtigung negativer Externalitäten Wettbewerbsverzerrungen entstanden sind.

Die prognostizierte Entwicklung des Personenverkehrs in der Schweiz sieht eine weitere Zunahme der Verkehrsleistung um 50-65% bis zum Jahre 2'000 vor¹⁾. Für den Individualverkehr wird für den selben Zeitpunkt ein Anstieg der Motorisierung auf etwa 400 Personenwagen je 1'000 Einwohner vorausgesagt, der „zu einer zunehmenden Verdichtung des Verkehrs auf der Straße führen und“ deshalb „Abwanderungen auf konkurrenzfähige Bereiche des öffentlichen Verkehrs auslösen wird“²⁾³⁾.

Wie diese Verkehrsleistung gegenwärtig erbracht wird und wie sie sich auf öffentliche und private Verkehrsmittel verteilt, kann durch eine Analyse des Marktes bzw. der Transportmittelauswahl eruiert werden⁴⁾. Dabei fällt auf, daß im Stadtverkehrsreich die Substituierbarkeit⁵⁾ zwischen öffentlichem und pri-

1) GVK-CH, Schlußbericht, a.a.O., S. 114.

2) GVK-CH, a.a.O., S. 115. Vgl. auch Kern, H., a.a.O., S. 9.

3) Zu den Entwicklungsmöglichkeiten a) bestehender Verkehrsmittel vgl. Voigt, F., Verkehr, 1. Bd., 2. Hälfte, a.a.O., S. 785-797 und b) neuer Verkehrsmittel vgl. u.a. Grauhan, R.R. und Linder, W., a.a.O., S. 180 und: Verkehr, leise und schnell, Artikel in: Der Spiegel, Nr. 51, Hamburg 18.12.1978, S. 75-77.

4) Vgl. zu den Determinanten der Nachfrage Voigt, F., Verkehr, 1. Bd., 1. H., a.a.O., S. 405 ff. und zu den Bestimmungsgründen des modal split (inkl. empirischer Ansätze): derselbe, S. 438-455 und die darin erwähnte Literatur. Ferner: Meyer, H.R., Verkehrswirtschaft u. -politik, a.a.O., S. 26; VBZ-Marktanalyse, Zusammenfassender Bericht, a.a.O.

5) Vgl. u.a.: Tequi, A., in: Aufgabe Zukunft: Qualität des Lebens, Bd. 3, Verkehr, Hrsg. G. Friedrichs, Frankfurt a/M 1973, S. 138; Meyer, H.R., Verkehrswirtschaft u. -politik, a.a.O., S. 24 u. 114, Kindt, V., a.a.O., S. 35.

vatem Verkehr relativ gering ist und daß

- im Wahlfall ein ideales Verkehrsmittel primär schnell und erst in zweiter Linie preiswert sein soll¹⁾,
- die Verkehrsmittelwahl eines Pendlers vom Parkplatzangebot am Zielort, vom Reisezeitverhältnis öffentlicher/privater Verkehr und von der Anzahl der Umsteigebewegungen im öffentlichen Verkehr abhängt²⁾.

Wie der Verkehrsmarkt von Zürich in der Zukunft aussehen wird, hängt wesentlich ab von der im Rahmen der Verkehrshierarchisierung auf regionaler Ebene betriebenen Verkehrspolitik³⁾ bzw. den einzelnen Teilpolitiken. Ausgehend von einem durch Volk und Politiker zu bestimmenden Zielsystem, in dem der Stellenwert des öffentlichen Verkehrs festzulegen ist, wird ein regionaler Gesamtverkehr zu erarbeiten sein, der sich u.a. sowohl zur optimalen Auslastung des bestehenden Verkehrsapparates als auch zur Optimierung der Verkehrsinfrastruktur-Investitionen äußert⁴⁾. In einem solchen Optimalsystem ist der Preis der Verkehrsleistungen einer der bestimmenden Faktoren⁵⁾.

1) VBZ-Marktanalyse, Zus'fassender Bericht, a.a.O., S. 61 f.

2) Vgl. VBZ-Kontakt, Nr. 1, Zürich Februar 1978, S. 5.

3) Vgl. dazu die umfangreichen (Vor-)Arbeiten der Arbeitsgruppe Agglomerationsverkehr der Zürcher Behörden-delegation für den Regionalverkehr.

4) Vgl. u.a.: Keller, H.E., a.a.O., S. 80 ff.; Kentner, H., a.a.O.; Meyer, H.R., Verkehrswirtschaft und Verkehrspolitik, a.a.O., S. 11-14, 19, 27 ff., 35, 42, 67; Vogel, H.P., a.a.O., S. 172 und 185. Ferner: Brändli, H., Optimierung der bestehenden Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs, in: DISP 49/50, a.a.O., S. 29-36.

5) Entscheidend für die Verkehrsteilung ist nicht der Preis allein, sondern das Preis-Leistungs-Verhältnis. Im Stadtverkehr spielt der Preis des öffentlichen Verkehrsmittels außerdem eine untergeordnete Rolle. Vgl. dazu z.B.: Glaister, S. und Lewis, D., An Integrated Fares Policy for Transport in London, in: Journal of Public Economics, Nr. 9, London 1978, S. 341-355. Vgl. auch Fest, E., Zur gesamtwirtschaftlichen Konsistenz des Entscheidungskriteriums für die Auswahl öffentlicher Investitionen, Berlin 1971.

b) Tarifbildung

(1) Der optimale Tarif

Damit der Preismechanismus seine sozialökonomisch optimale Lenkungs-, Steuerungs- und Koordinationsfunktion erfüllen kann, sollte ein Preis grundsätzlich die volkswirtschaftlichen (Grenz-)Kosten zum Ausdruck bringen. Liegen aber Wettbewerbsverzerrungen – infolge staatlicher Eingriffe, marktmässiger Verhältnisse und produktionstechnischer Gutbeschaffenheiten¹⁾ – vor, so stellt sich die Frage nach dem zu wählenden Tarif und zwar einerseits unter dem Aspekt der Erreichung höchstmöglichen Wohlstandes²⁾ und andererseits unter Berücksichtigung zu erreichender, politisch gesetzter Ziele.

Auf eine explizite Darstellung der denkbaren idealtypischen (Optimal-)Tarife und ihrer Bedingungen und Wirkungen muß hier verzichtet werden; sie müßten aber Berücksichtigung finden bei einer separaten Bewertung des VBZ-Tarifsystems³⁾.

- 1) Einen Hinweis auf die Problematik gibt u.a. Frey, R.L., Infrastruktur, Grundlagen der Planung öffentlicher Investitionen, 2. Aufl., Tübingen u. Zürich 1972, S. 1 f. u. 26 ff. Ebenso Recktenwald, H.C., Unteilbare Güter, Ihre Effizienz und Verteilung, Nutzen-Kosten-Analyse, in: Public Finance, Vol 22, 1967. Zu den Externalitäten vgl. z.B. Schulz, H.R., Direkte und indirekte Unfallfolgekosten im Verkehrssystem, in: Schweiz. Zeitschrift f. Volkswirtschaft u. Statistik, Heft 3, 1977. Verwiesen sei in diesem Zusammenhang auch auf die Theorie des Bestmöglichen, vgl. Giersch, H., a.a.O., S. 125-133.
- 2) Zu den Bedingungen des sozialökonomischen Optimums vgl. Giersch, H., a.a.O., S. 106-125 und zur Kritik S. 125-133.
- 3) Vgl. aber Frey, R.L. und Völker, R., BVB-Tarifpolitik, Gutachten des Institutes für Sozialwissenschaft der Universität Basel, Basel 1974, S. 17-34. Ferner Dal Molin, F., Das Problem der Verkehrskoordination in Theorie und Praxis, Diss., Zürich 1971, S. 23 ff.; Wittmann, W., Zielsetzungen und Preisbildung öffentlicher Unternehmen, in: Festgabe f. Prof. Dr. J. Schwarzfischer, Hrsg. Blümle und Fleck, Freiburg 1972, S. 186-191; zum zweiteiligen Tarif: Bohley, P., Die optimale Finanzierung eines regionalen Verkehrssystems, unveröff. Studie, Zürich 26.2.1976; zu den Zielsetzungen vgl. unten, Kapitel 5, 1.

Der aus betrieblicher Sicht optimale Tarif ist – unter der Beachtung einer angenommenen, aber nicht exakt bestimmbaren Obergrenze je Fahrausweissorte¹⁾ – dasjenige Preisgefüge, das bei jeweils gegebenem Leistungsangebot die höchste Tarifiergiebigkeit²⁾ aufweist.

(2) Die Tarifkompetenz der VBZ

Sowohl das Eisenbahn- als auch das Automobilverkehrsrecht haben in tarifischer Hinsicht ausdrücklich keine Gültigkeit für Nahverkehrsunternehmen³⁾. Ebenso wenig Vorschriften enthält die Kantonsverfassung, die in Artikel 48 den Gemeinden das Recht zuweist, ihre wirtschaftlichen Angelegenheiten selber zu ordnen. Deshalb fällt die Tarifkompetenz bei den VBZ in die Gemeindeautonomie der Stadt Zürich.

Die Tarifsetzung durch Gemeindeorgane wird verfahrensmäßig wie ein anderes Geschäft gehandhabt. Die VBZ stellen beim VIB einen begründeten Antrag auf Erlaß einer neuen Tarifordnung oder auf Tarifiergiefassung, wobei bereits auf dieser Stufe die politische Durchsetzbarkeit der Vorlage berücksichtigt wird. Der VIB unterbreitet diesen Antrag dem Stadtrat zur Prüfung, der nach seiner Beschlußfassung eine Weisung an den Gemeinderat ausarbeitet⁴⁾.

Der Gemeinderat faßt, nachdem eine Kommission dieses Geschäft vorberaten hat, unter Modifikation einzelner Antrags-

1) Die Obergrenze liegt dort, wo eine nachhaltige Abwanderung von Kunden einsetzt.

2) Vgl. zum Begriff Tarifiergiebigkeit: Baur, R., a.a.O., S. 125.

3) Vgl. auch oben, S. 57 f. und 63.

4) Vgl. dazu z.B. die Weisung des Stadtrates an den Gemeinderat, Nr. 242, Erlaß einer neuen Tarifordnung der Verkehrsbetriebe, Zürich 14. Januar 1976 und den dazugehörigen Tarifordnungsentwurf.

punkte in hartem Ringen¹⁾ einen Beschluß, der einen ausgewogenen politischen Kompromiß darstellt²⁾. Dieser Beschluß untersteht, und hier zeigt sich die Einbindung der VBZ in das politische System der Gemeinde mit aller Deutlichkeit, dem fakultativen Referendum gemäß Artikel 12 der Gemeindeordnung. Das Referendum wird in der Regel ergriffen und es kommt zu einer Volksabstimmung über den VBZ-Tarif³⁾.

Damit ein Tarifbeschluß Rechtskraft erlangt, muß er nach der Annahme im Gemeinderat zusätzlich durch den Regierungsrat und das mit der Oberaufsicht betraute EAV in formeller Hinsicht geprüft und genehmigt werden.

Die VBZ-Tarifordnung ist, ähnlich wie der BVB-Tarif, Resultat eines historisch-politischen Prozesses⁴⁾. Dabei wird die Tarif-Struktur⁵⁾, abgesehen von den kostenseitigen Elementen, einerseits bestimmt durch die unterschiedliche Zahlungsbereitschaft der einzelnen Fahrgastkategorien und andererseits durch die unterschiedlichen wirtschaftlichen und außerwirtschaftlichen Zielsetzungen, die damit erreicht werden sollen⁶⁾.

- 1) Ihren politischen Überzeugungen treu bekämpft der „linke“ Gemeinderatsflügel mit sozialpolitischen Argumenten jede Tarifierhöhung und tritt die „bürgerliche“ Gemeinde-ratsgruppierung jeweils ebenso konsequent mit dem finanzwirtschaftlichen Äquivalenz-Argument für die erforderliche Änderung des Tarifes ein.
- 2) Vgl. dazu z.B. den Gemeinderatsbeschluß vom 7. Juli 1976.
- 3) In der Volksabstimmung vom 26.9.1976 wurde die neue Tarifordnung, die rund 30 Millionen Franken Mehreinnahmen hätte erbringen sollen, abgelehnt. Daraufhin stellte der VIB erneut Antrag, diesmal mit gegenüber der ersten Vorlage leicht reduzierten Tarifsätzen. Mit GRB (vom 15.12.1976) verabschiedete der Gemeinderat auch diese Vorlage und am 13.3.1977 (mit Wirkung per 1.7.1977) stimmte ihr der Souverän zu.
- 4) Vgl. Frey, R.L. und Völker, R., a.a.O., S. 44-48.
- 5) Verstanden als Angebots-Bündel „verschiedene(r), auf den einzelnen Beförderungsfall abgestimmte(r) Fahrpreise“, Baur, R., a.a.O., S. 42.
- 6) Vgl. dazu unten, Kapitel 5, 1.

Die konkrete Tarif-Struktur wird primär festgelegt durch die (VBZ-)Verwaltung und die Behörden Stadt- und Gemeinderat¹⁾. Indirekt nimmt auch der Stimmbürger in der Volksabstimmung dazu Stellung, indem er nicht nur das Tarif-Niveau bzw. die Niveauänderung in toto beurteilt, sondern auch die Veränderung der ihn betreffenden Tarifposition²⁾. Das merkmalspezifische Gewicht der beiden Faktoren kann allerdings nicht quantifiziert werden.

Das Tarif-Niveau ist – definiert als durchschnittlicher Verkehrsertrag je Fahrgast – als Teilaspekt der gesamten Finanzierungsproblematik der VBZ zu sehen. Dies vor allem deshalb, weil die Verkehrseinnahmen heute, dh. nach dem Verlust des Monopols im Personennahverkehr und der als Reaktion von der VBZ verfolgten Tarifniedrighaltungspolitik³⁾, nur noch eine – wenn zwar auch die wichtigste – der Ertragskomponenten sind⁴⁾.

Die Finanzierungsfrage der VBZ ist wegen der bekannten Unmöglichkeit der vollen Kostendeckung⁵⁾ und der damit verbundenen Defizite ein ungelöstes, primär politisches, sekundär aber auch verkehrswissenschaftliches Problem, auf das weiter unten noch näher eingegangen werden muß.

- 1) Vgl. Taxschema VBZ, Studie für die Kommission GR v. 29.11.1976.
- 2) Unter den Annahme, daß er VBZ-Kunde sei. Der Nichtkunde urteilt hypothetisch.
- 3) Vgl. oben, S. 38.
- 4) Die Ertragsseite der VBZ setzt sich zusammen aus:
 - eigentlichen Verkehrseinnahmen,
 - Leistungskäufen durch die öffentliche Hand in Form von Verbilligungsbeiträgen für Altersabonnemente,
 - Abgeltungen für Tarifmaßnahmen und für Verkehrsbehinderungen durch den Individualverkehr,
 - betrieblichen und nichtbetrieblichen Nebenerträgen und
 - Ausgleichszahlungen aus allgemeinen Kommunalmitteln zur Deckung der negativen Rechnungsdifferenzen.
- 5) Auf die Latscha nachdrücklich hinweist; vgl. Latscha, W., Zur wirtschaftlichen Lage der VBZ, Studie v. 24.8.1973.

c) Bestimmung des Leistungsumfanges der VBZ

In Erinnerung gerufen seien hier die historischen Verhältnisse: Bereits in der Zürcher Tramway-Akte von 1881 findet sich die pauschale Bestimmung, an die die Konzessionsvergabe u.a. geknüpft war, ein möglichst ausgedehntes Netz mit zahlreichen Fahrten zu erstellen¹⁾. Später war bei der Gründung der StStZ mit ein Verstaatlichungsgrund der politische Wille des Stadtrates, auch die Quartiere der finanzschwachen Bevölkerungskreise verkehrsmäßig ausreichend zu erschließen und eine vernünftige Siedlungspolitik zu betreiben²⁾.

Für die Bestimmung des aktuellen Leistungsangebotes findet sich im Verkehrsrecht des Bundes eine zentrale Generalvorschrift: An die Konzessionserteilung grundsätzlich geknüpft ist die Einhaltung der vier Grundpflichten des öffentlichen Verkehrs. Dabei stellt die Betriebspflicht die Auflage dar, alle in einer Konzession festgelegten Linien gemäß dem — in Befolgung der Fahrplanpflicht — veröffentlichten Fahrplan zu betreiben³⁾. In der eidgenössischen Konzession für die Stadt Zürich bzw. die StStZ wird die Konzessionsnehmerin ermächtigt, in diesem Rahmen die Zahl der täglichen Züge und deren Fahrzeiten nach eigenem Ermessen festzusetzen. Die Auswirkungen dieser Konzessionsbestimmung auf das Leistungsangebot der VBZ müssen nun etwas näher betrachtet werden.

Damit die Kompetenzfrage geklärt werden kann, muß das Leistungsangebot differenziert werden. Es wird bestimmt durch:

- die Linienführung bzw. die Anzahl Linien,
- die Intervalle der Fahrzeugfolge,
- die tägliche Betriebsdauer und
- die Kapazität der eingesetzten Fahrzeuge.

1) Vgl. oben, S. 12.

2) Vgl. oben, S. 18, 22 und 24.

3) Vgl. oben, S. 55 f.

Die Einrichtung einer neuen Linie wird durch den Stadtrat beschlossen und erfordert die Erteilung einer eidgenössischen Konzession durch das EAV¹⁾. Der Anstoß zur Linienschaffung – ebenso wie zu Fahrplanänderungen – kommt in der Regel aus der Bevölkerung oder wird von ihren Vertretern im Parlament gegeben. Die konkrete Linienführung wird durch die VBZ unter Berücksichtigung der Nachfragerwünsche und verkehrstechnischer Aspekte ausgearbeitet. Auffallend bei diesem Vorgehen ist die starke Nachfrage-Orientierung der Angebotsplanung.

Der zeitliche Abstand der Fahrzeugfolge wird vor allem an den verkehrstechnischen Gegebenheiten ausgerichtet. Dabei hat sich der Sechsinutenbetrieb als optimales Intervall im Tagesbetrieb erwiesen²⁾. Die Intervallzeit der einzelnen Kurse und die tägliche Betriebsdauer aller Linien werden im Fahrplan der VBZ festgelegt. Der Fahrplan, der seit dem 1. Juni 1975 im Jahresrhythmus erstellt wird, muß – nach erfolgter Einsichtnahme durch Vertreter des Fahrpersonals – dem Stadtrat zur Beschlußfassung vorgelegt und vom EAV genehmigt werden³⁾⁴⁾.

Die Kompetenz zur Bestimmung des zu beschaffenden und einzusetzenden Wagenmaterials schließlich liegt bei verschiedenen Instanzen: Unter Berücksichtigung der bundesrechtlichen Be-

1) Vgl. zum Vorgehen beispielsweise die jüngste Linienneueröffnung: Buslinien nach dem Quartier Auzelg, Variantenauswahl, interne Studie der VBZ vom 5.1.1976 und die Weisung des VIB an den Stadtrat, Verkehrsbetriebe, Einführung einer neuen Buslinie, Nr. 45, vom 30.1.1976.

2) Vgl. oben, S. 56, inkl. Fußnote 4).

3) Vgl. beispielsweise die Weisung des VIB an den Stadtrat, Verkehrsbetriebe, Jahresfahrplan 1978/79, vom 14. April 1978 und den dazugehörigen StRB Nr. 999 vom 19.4. 1978.

4) Fahrplanänderungen, z.B. Verbesserungen des Leistungsangebotes, werden also in der Regel durch die kommunale Exekutive beschlossen. In Ausnahmefällen greift auch der Gemeinderat im Rahmen der Finanzkompetenzen in die Gestaltung des Leistungsangebotes ein. Beispielsweise wurde aufgrund eines (Spar-)Votums eines Ratsmitgliedes in der Schlußsitzung zur Budgetverabschiedung 1978 die mangelhaft ausgelastete P+R-Buslinie Nr. 95 per 31. Dezember 1977 aus dem Fahrplan der VBZ gestrichen. Diese Maßnahme brachte eine Nettoersparnis (im Umfang der variablen Kosten) von rund 200'000 Franken.

förderungspflicht und ihrer Wirkungen¹⁾ und betriebswirtschaftlicher Optimierungs-Kriterien legen die VBZ Zahl, Art und GröÙe der einzusetzenden Fahrzeuge fest. Müssen zu diesem Zwecke neue Fahrzeuge beschafft werden, so haben unter Beachtung der Finanz- und Vergabekompetenzen Stadtrat und Gemeinderat und, bei Unterstellung einer Kreditvorlage unter das fakultative Referendum und seiner Ergreifung, der Souverän darüber zu beschließen²⁾.

Außerdem sind bei verschiedenen Geschäften, die das Leistungsangebot der VBZ betreffen, die Kompetenz-Rechte von Gemeinderat und Volk gemäß den Bestimmungen der Geschäftsordnung des Gemeinderates und der Finanzverordnung zu berücksichtigen³⁾.

5. Zwischenergebnis

Die Kapitel „verwaltungsmäßiger“ und „marktmäßiger Entscheidungsspielraum“ zeigen mit aller Deutlichkeit die Konsequenzen der kommunalen Organisation der VBZ. Im Rahmen der historisch gewachsenen städtischen Kompetenzordnung ist die VBZ an umfassende Vorschriften hinsichtlich Investitionen, Leistungsangebot, Tarifgestaltung und – innerbetriebliche – Unternehmensorganisation und Personalwesen gebunden. Die Entscheidungskompetenzen liegen dabei bei den verschiedenen Entscheidungsträgern Souverän, Behörden und den einzelnen Verwaltungsabteilungen. Als Folge dieser aufgesplitterten Organisation wird die Bildung eines einheitlichen verkehrspolitischen Willens (zumindest) erschwert.

Da die VBZ eine Abteilung im Konglomerat der Industriellen Betriebe der Stadt Zürich wurde, erhielt öffentlicher Personenverkehr in Zürich den Charakter eines Teiles des städtischen Leistungsangebotes. Im Rahmen der Hierarchisierung der GVK-CH auf regionaler Stufe wird die VBZ bzw. ihre Organisation aber zwangsläufig wieder vermehrt auf die Erfordernisse einer einheitlichen Verkehrspolitik ausgerichtet werden müssen.

- 1) Vgl. oben, S. 57.
- 2) Der Gemeinderat ist auch zuständig für Ersatzanschaffungen, die einen Kredit von weit mehr als 10 Millionen Franken erfordern, also in einen Bereich fallen, der nicht nur dem fakultativen, sondern normalerweise dem obligatorischen Referendum unterstellt ist. Bei Neuanschaffungen haben aber die Finanzkompetenzen Gültigkeit.
- 3) Fahrplanvorlagen fallen, unabhängig von den finanziellen Wirkungen – beispielsweise einem wiederkehrenden Einnahmefall von jährlich rund 270'000 Franken bei der Neueröffnung der Linie Nr. 45 –, in die Stadtratskompetenz.

Teil III

Allgemeine Beurteilung des Entscheidungsspielraumes

Kapitel 5

Die volkswirtschaftlichen Beurteilungskriterien

Erinnert sie an das Untersuchungsziel¹⁾: Es sollen die organisatorisch-institutionellen Restriktionen, denen das Personenverkehrsunternehmen VBZ bei seiner verkehrswirtschaftlichen Arbeit unterworfen ist, untersucht werden auf ihre Auswirkungen auf eine zu setzende verkehrswirtschaftlich optimale Zielerfüllung unter dem Blickwinkel des Wettbewerbsaspektes. Um die beabsichtigte Beurteilung vornehmen zu können, müssen zuerst die Beurteilungskriterien entwickelt werden.

1. Die Zieldiskussion im öffentlichen Personennahverkehr

Im Brennpunkt der (verkehrs-)politischen Diskussion vor allem der Fünfziger und Sechziger Jahre stand, ausgelöst durch die sich abzuzeichnen beginnende wirtschaftliche Notlage vieler Unternehmen des öffentlichen Verkehrs bzw. durch die erfolgreiche Konkurrenzierung des öffentlichen Verkehrs durch den Individualverkehr, die Streitfrage der Organisation verkehrswirtschaftlicher Aktivitäten. Dabei artete die Meinungsverschiedenheit aus in einem Dogmenstreit „und spaltete die Verkehrswissenschaftler in das Lager der ‚Dirigisten‘ und zum anderen in das Lager der ‚Wettbewerbsideologen‘“²⁾.

1) Vgl. auch oben, S. 8 f.

2) Havlicek, D., Verkehrswirtschaftliche Arbeit in der BRD, Schriftenreihe der DVWG, Köln 1969, S. 239; vgl. zusätzlich S. 239-247.

Die aktuelle Diskussion geht von einer differenzierteren Anschauung der Stellung der einzelnen Träger des Verkehrs innerhalb einer interdependenten Verkehrswirtschaft aus. Dabei hat die Vertiefung der verkehrswissenschaftlichen Erkenntnis der Zusammenhänge zu einer Neudefinierung der Aufgabe öffentlicher Personennahverkehrsunternehmen geführt. Dieser Entwicklungsschritt der Forschung soll am Beispiel der Verkehrsbetriebe Zürich nachvollzogen werden. Dabei muß eingegangen werden auf die leistungswirtschaftlichen und wirtschaftlichen Zielsetzungen und auf die sogenannten „Besonderheiten“ des öffentlichen Personennahverkehrs.

a) Verkehrs- bzw. angebots-leistungswirtschaftliche Zielsetzungen

(1) Verkehrswirtschaftliche Zielsetzungen auf Bundesebene

Auf Bundesebene wurde durch die GVK ein verkehrswirtschaftliches Zielsystem erarbeitet¹⁾. Darin wird als oberstes Ziel die Erreichung eines größtmöglichen Beitrages des gesamten Verkehrssystems zur Sicherung und Erhöhung der Lebensqualität gesetzt, wobei unter dem Begriff Lebensqualität ein modifiziertes sozialökonomisches Optimum verstanden wird. Angeähert werden soll die Zielerfüllung durch

- die bestmögliche Befriedigung aller Verkehrsbedürfnisse,
- die Herbeiführung eines wirtschaftlichen Mitteleinsatzes und
- die Verbesserung der Auswirkungen des Verkehrs.

Bei der zu verfolgenden verkehrspolitischen Arbeit gilt als Grundsatz, daß „soweit wie möglich Marktverhältnisse hergestellt“ werden sollen, „die den Individuen und . . . den Verkehrs-

1) Vgl. GVK-CH, a.a.O., S. 65.

unternehmen die größtmögliche Freiheit gewährleiste(n)“¹⁾²⁾. Für die öffentlichen Verkehrsunternehmen bedeutet das, daß sie effizient zu arbeiten haben und nachfrageorientierte Entscheidungen treffen sollen. Um diesen Anforderungen gerecht werden zu können, ist „ihnen ein m ö g l i c h s t g r o s s e r u n t e r n e h m e r i s c h e r S p i e l r a u m (gesp. vom Verf.) zu gewähren“³⁾⁴⁾.

Die Grundsätze verlangen die Beseitigung der zugunsten des einen oder anderen Verkehrsträgers bestehenden Wettbewerbsverzerrungen. Dazu sind im Maßnahmenbereich u.a. unterschiedliche Arbeits- und Sozialbedingungen zu harmonisieren, externe Kosten- und Nutzen-Effekte soweit möglich zu internalisieren und unternehmensfremde Lasten und auch Vorteile zu beseitigen bzw. mit der Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen zu verrechnen.

- 1) GVK, Die Vorschläge für die GVK, Teil III, Zusammenfassung, gedr. unveröff. Manuskript, Bern 1978, S. III-30.
- 2) Von ähnlichen allgemeinen Grundsätzen geht die EG in ihren verkehrspolitischen Grundsatzprogrammen aus:
 - Gleichbehandlung der Verkehrszweige, Verkehrsbetriebe und Verkehrsnutzer,
 - finanzielle Eigenständigkeit der Verkehrsbetriebe,
 - Handlungsfreiheit der Verkehrsbetriebe,
 - freie Wahl des Verkehrsnutzers,
 - Koordination der Verkehrsinvestitionen.Vgl. Oettle, K., Verkehrspolitik, Stuttgart 1967, S. 69.
- 3) Vgl. GVK, Die Vorschläge für die GVK, a.a.O., S. 31.
- 4) Voigt bezeichnet die Organisation einer Verkehrswirtschaft dann als optimal, wenn sie „zu niedrigsten gesamtwirtschaftlichen Kosten die Bedingungen eines höchstmöglichen Wachstums der Gesamtwirtschaft mit einer möglichst gesunden regionalen und sozialen Struktur zu induzieren vermag“. Voigt, F., Verkehr, 1. Bd., 1. Hälfte, a.a.O., S. 271.

Da im GVK-Zielsystem die Nahverkehrsbereiche entsprechend dem vorgesehenen Hierarchisierungs-Konzept bewußt keine Berücksichtigung gefunden haben, muß für die Region Zürich eine spezifische Zielformulierung abgeleitet werden, wobei aber — aus Konsistenzerfordernissen — auf die allgemeinen Grundsätze der GVK abgestützt werden muß.

(2) Verkehrswirtschaftliche Zielsetzungen auf der Ebene Gemeinde bzw. Region Zürich

Die Zielsetzung für den öffentlichen Personennahverkehr von Zürich kann nur im Rahmen der Bestimmung einer städtischen Gesamtpolitik erfolgen¹⁾, primär unter Berücksichtigung des Kausalnexus zwischen Verkehr und Siedlungsstruktur, sekundär unter Beachtung sozial- und bildungspolitischer Ziele.

An erster Stelle eines mehrstufigen Zielsystems steht die Entwicklung eines Leitbildes der Raumordnung, das u.a. alle Arbeits-, Ausbildungs-, Geschäfts-, Einkaufs- und Erholungsfunktionsbeziehungen in ihrer räumlichen Dimension erfaßt, damit die Summe der Verkehrsbedürfnisse und -relationen festlegt und die Ableitung eines verkehrswirtschaftlichen Leitbildes ermöglicht.

Für diese Untersuchung soll kein neues städtebauliches Leitbild entwickelt werden, sondern es sei angelehnt an die bestehenden Leitbilder²⁾³⁾, die — nach einer Phase der Ausrichtung auf ex-

- 1) Die konsistente Einordnung in die übergeordneten Systeme wird dabei vorausgesetzt.
- 2) Vgl. zur chronologischen Leitbildentwicklung für Zürich oben, S. 31 inkl. Fußnoten und S. 43 f.
- 3) Vgl. u.a. die Konzepte von Jürgensen, H., a.a.O.; Unterlagen für ein regionales Entwicklungskonzept, Stellungnahmen der Gemeinden und Planungsgruppen, a.a.O.; ferner: Güller, P. et al, Multiregionales Planungsmodell für den Kanton Zürich und die Deutschschweiz, Bevölkerung, Arbeitsplätze, Arbeitsmarkt, Zürich 1976.

ponentielle Wachstumserwartungen — zu einem Konzept der allgemeinen Stabilisierung fanden¹⁾. Im Rahmen dieses Stabilisierungs-Konzeptes stehen zwei Varianten zur Diskussion: Die erste, „Kontinuität“, ist eine Fortsetzung der bisherigen Entwicklung bei abgeschwächtem Wachstum, die zweite, „Arbeitsstadt“, sieht neben der Kontinuität ein langsames Wachstum des tertiären Sektors vor und einen Stadtausbau entlang bestehender Siedlungsachsen.

Grundsätzlich enthält der Katalog möglicher Varianten einer künftigen Siedlungsentwicklung auch Alternativen, die ein Abgehen von der bisherigen Politik erfordern²⁾. Eine dritte Variante, „Wohnliche Metropole“, will ebenfalls eine Stabilisierung von Wohnbevölkerung und Arbeitsplatzzahlen anstreben. Allfällige Wachstumsimpulse sollen gezielt in geeignete Gebiete im ganzen Kanton abgelenkt werden. Variante vier, „Wohnstadt“, geht noch einen Schritt weiter und verlangt innerhalb der Stadt eine stärkere Durchmischung von Wohnraum und Arbeitsplätzen und der Bevölkerungsstruktur und will das weitere Wachstum gänzlich in Mittelstädte benachbarter Agglomerationen umlenken.

Welche der Varianten für Zürich ausgewählt wird, hängt ab vom Konsens in den parlamentarischen Bereichen, von den Programmen der Behörden²⁾ und von den Stellungnahmen des Souveräns gegenüber Abstimmungsvorlagen über entsprechende Ausbau- und Veränderungsprojekte.

1) Herausgegriffen seien hier die Vorstellungen, die in einem Auftrag der Zürcher Behördendelegation für den Regionalverkehr, Arbeitsgruppe Agglomerationsverkehr, unter Berücksichtigung aller bestehenden Arbeiten entwickelt wurden: Basler & Hofmann, Die langfristigen Ziele zur Entwicklung des öffentlichen Agglomerationsverkehrs, a.a.O., S. 9 f, Abschnitt: Mögliche Varianten der Siedlungsentwicklung.

2) Vgl. dazu z.B. das Verkehrs-„Pforten“-Konzept von Stadtrat Äschbacher, Vorstand des Bauamtes I, der durch Konzentration des Pendlerverkehrs auf wenige „Sammelschienen“ die Wohnlichkeit in den Quartieren erhöhen will, vgl. Drei große und viele kleine Pforten für den Verkehr, Artikel in: Tages-Anzeiger, Zürich 2.2.1979.

Die einmal gewählte, den gesellschaftlichen Zielvorstellungen entsprechende Variante der raumstrukturellen Entwicklung hat – da Stadtplanung und Verkehrsplanung eine unauflösbare Einheit bilden – Datumcharakter für das verkehrswirtschaftliche Leitbild von Zürich¹⁾. Auf dieser obersten Ziele-Ebene der Agglomeration Zürich ist es Ziel der Personennahverkehrswirtschaft, das anfallende Personentransportvolumen bei der jeweils nachgefragten Verkehrsqualität zu minimalen Gesamtkosten zu bewältigen²⁾.

Auf der nächsten Ebene muß die außerordentlich schwierige Aufgabe der Aufteilung des Gesamtverkehrs auf die Sektoren öffentlicher und privater Verkehr durchgeführt werden³⁾. Hier findet die städtische Verkehrspolitik ihre Eingriffsaufgaben. Die Gestaltungsmöglichkeiten liegen im Bereich von Straßenbau- und Parkraumpolitik und Angebotspolitik des bzw. der öffentlichen Verkehrsmittel/s.

- 1) Das räumliche Leitbild liefert die verkehrs-technischen Strukturen der Verkehrserzeugung. Um zu einem vollständigen Verkehrsleitbild zu gelangen, müssen zusätzlich die ökonomischen Daten einer Stadt, ihrer Einwohner und Unternehmen berücksichtigt werden. Vgl. zur Verkehrserzeugung und ihren Einflußgrößen: Plath, F., a.a.O., S. 142 f; und zur Verkehrsteilung im Raum: derselbe, S. 147 ff.
- 2) Vgl. Basler & Hofmann, Ideenskizze für die Darlegung der langfristigen Ziele des öffentlichen Verkehrs, unveröff. Studie, Zürich 15. Januar 1975. Zu berücksichtigen ist bei dieser Begriffsfassung allerdings die Multidimensionalität der Verkehrsqualität.
- 3) Plath, F., a.a.O., S. 152-155, unterscheidet zwei Ansätze der modal split-Bestimmung:
Das „trip-end“-Prinzip erklärt den modal split aus den Verkehrserzeugungsfaktoren. Interessant ist dabei u.a. die Tatsache, daß bestimmte Bevölkerungsgruppen „captive riders“ sind und daß ihr Anteil an der Gesamtverkehrsleistung des öffentlichen Verkehrs positiv mit dem Lebensalter korreliert.
Das „trip-interchange“-Prinzip versucht den Modal split aus unterschiedlichen Reisekosten- und Strukturdaten und Fahrtzwecken herzuleiten und soll es ermöglichen, die ausschlaggebenden Wahlfaktoren der „choice riders“ zu ermitteln.
Vgl. dazu auch die VBZ-Marktanalyse, a.a.O.

Die Verkehrspolitik im Bereich des öffentlichen Verkehrs orientiert sich – unter Berücksichtigung der Änderung der Marktstruktur zuungunsten des öffentlichen Verkehrs – an alternativen Zielsetzungen. Die folgende Abbildung zeigt, wie die Zielwahl zu sehr unterschiedlichen Gewichtungen der Kriterien, welche die Ziele der nächsttieferen Ebene darstellen, führt. (Das letzte der angeführten Kriterien wird allerdings erst für das nächste Kapitel relevant).

Abb. 3: Verkehrspolitische Ziele und Kriterien auf Gemeindeebene

Ziele Kriterien	Mobilität Nichtmoto- risierter	Entlastung des Spitzen- verkehrs	Teilersatz des Privat- verkehrs
Wettbewerbs- stellung zum Privatverkehr	belanglos	nur in den Verkehrs- spitzen	ausschlag- gebend
Angebots- qualität	belanglos	unerheblich	wichtig
Angebots- quantität	unerheblich	ausschlag- gebend	wichtig
Verfügbarkeit zeitlich	dispers	konzentriert auf Spitze	dispers spitzenbetont
Verfügbarkeit örtlich	dispers	konzentriert auf Achsen	dispers
Kostendeckungs- grad	ausschlag- gebend	wichtig	belanglos

Quelle: Entwurf in Anlehnung an Brändli, H. et al, Grundlagen des öffentlichen Verkehrs, Vorlesungsunterlage des IVT der ETHZ, Zürich 1976, Abb. 5.31, S. 119.

Zum besseren Verständnis der Abbildung sei ein Lesebeispiel gegeben: Wird das verkehrspolitische Ziel der „Entlastung des Spitzenverkehrs“ verfolgt, so ist die „Quantität des Angebotes“ an öffentlicher Verkehrsleistung das über das Ausmaß der Zielerreichung entscheidende Kriterium.

Das Minimalziel der Gewährleistung der Mobilität Nichtmotorisierter hat den Charakter der sozialpolitisch begründeten Daseinsvorsorge für die „captive riders“. „Daseinsvorsorge schließt“ aber „eine spezielle Entgeltlichkeit der Leistungsbeanspruchung nicht aus“¹⁾, weshalb Brändli dem Kriterium Kostendeckungsgrad allein ausschlaggebende Bedeutung zumißt. In diesem Zusammenhang interessant ist die Frage, inwieweit ein generelles Recht aller Individuen in der Region Zürich auf Anschluß an das öffentliche Verkehrsnetz besteht und wo die räumliche Grenze dieses Netzes liegen soll. Je nach der politischen Bewertung variiert der Umfang des Netzes und der Angebotsleistung.

Die Entlastung des Spitzenverkehrs wird zum eigenständigen Ziel erklärt, um dadurch die Bewältigung des Spitzenverkehrs mit kleinstmöglichen volkswirtschaftlichen Kosten zu sichern oder, reziprok ausgedrückt, um die Leistungsfähigkeit des ganzen Verkehrssystems zu steigern.

Das Ziel Teilersatz des Privatverkehrs stellt die anspruchsvollste Vorgabe dar. In voller Wettbewerbsstellung zum Individualverkehr wird im Wahlbereich der „choice riders“ die Qualität der Angebotsleistung²⁾ des öffentlichen Verkehrsmittels an der Qualität des Konkurrenten ausgerichtet³⁾.

1) Vgl. zur Daseinsvorsorge-Diskussion: Willeke, R., a.a.O., S. 22 f.

2) Verstanden im umfassenden Sinne Niehans', vgl. oben S. 3.

3) Die verkehrswissenschaftliche Beurteilung der drei genannten möglichen Zielsetzungen für den öffentlichen Personennahverkehr wird unten in Kapitel 6 vorgenommen.

Auf der nächstfolgenden Stufe soll die Unternehmenszielsetzung – zur Wahrung der Konsistenz des Zielsystems – die verkehrspolitischen Zielvorgaben widerspiegeln. Das konkrete Unternehmen VBZ orientiert sich in seiner Angebotsgestaltung aufgrund erfolgter politischer Zielgewichtungen am Minimalziel der Tabelle, wobei dieses in qualitativer und quantitativer Hinsicht eine breite Auslegung erfahren hat¹⁾, und aufgrund der politischen Neubewertung des Stellenwertes des öffentlichen Personennahverkehrs und der Auswertungsergebnisse der VBZ-Marktanalyse am Ziel Teilersatz des Privatverkehrs²⁾. Dem dritten Ziel, Entlastung des Spitzenverkehrs, wird die VBZ aufgrund der Beförderungspflicht schon seit Jahren gerecht.

1) Vgl. dazu oben, S. 122 ff.

2) Außerdem weist Baur in seiner Analyse der tarifpolitischen Aspekte im Abschnitt „Nachfragesteigerungen durch Image-Effekte darauf hin, daß „die ‚Image-Elastizität‘ der Nachfrage . . . als hoch einzustufen (ist)“ und es gilt, durch Verbesserung des bis anhin negativen Images öffentlicher Personennahverkehrsunternehmen vor allem die stark vertretenen mittleren Einkommensschichten, die einen Großteil der „choice riders“ stellen, besser anzusprechen und zum Umsteigen auf das öffentliche Verkehrsmittel zu bewegen. Vgl. Baur, R., a.a.O., S. 120.

Baurs Ansatz wird durch die VBZ-Marktanalyse erhärtet, aus der sich u.a. der Schluß ableiten läßt, daß öffentlicher Personennahverkehr als inferiores Gut betrachtet wird, m.a.W. der Sozialprestige-Effekt der Benützung der VBZ gegenwärtig negativ ist.

Die VBZ haben deshalb zur Verbesserung des Images im September 1978 eine PR-Kampagne gestartet, mit der sie versuchen, der breiten Öffentlichkeit – und insbesondere den Zielgruppen der „choice riders“, die die Marktanalyse ermittelt hat – ein neues Bild des kommunalen Personenverkehrsunternehmens VBZ zu vermitteln. Dabei wurde u.a. der bisherige Produktname VBZ durch die modernere Bezeichnung „Züri-Linie“ ersetzt und ein neues Unternehmens-Signet geschaffen. Die Erfolgswirkung dieser Maßnahme zur Verbesserung des allgemeinen Images und zur Erhöhung des Marktanteiles der VBZ läßt sich erst in einem späteren Zeitpunkt beurteilen.

Die Unternehmenszielsetzung findet ihren Ausdruck schwerwiegend in sogenannten Netzgestaltungsgrundsätzen, die „... Aufschluß über die Netzhierarchie, die den einzelnen Netzstufen zuzuweisende, nach Ort, Zeit, Reisezweck und Reiselänge spezifizierte Nachfrage“¹⁾ geben und in Betriebsgestaltungsgrundsätzen, die die indirekten Angebots Elemente der VBZ detailliert berücksichtigen²⁾.

Die vorgenommene systematische Strukturierung der verkehrs- bzw. leistungswirtschaftlichen Ziele bis auf die Ebene VBZ hinunter erlaubt eine Überwindung des „klassisch“ zu nennenden Dualismus von unternehmerischer und verkehrspolitischer Zielsetzung³⁾. Damit ist die beabsichtigte Darstellung der Neudefinierung der Aufgabe öffentlicher Personennahverkehrsunternehmen am Beispiel der VBZ erfolgt.

(3) Außerwirtschaftliche Zielsetzungen

Die GVK⁴⁾ definiert die Ziele, die das Verkehrssystem außerhalb des Verkehrsbereiches zu erfüllen hat, als rechtlich verankerte oder politisch gesetzte Auflagen, „die umwelt- oder energiepolitischen, sozialen oder kulturellen Zielsetzungen, möglichen Ausnahmesituationen oder Bedürfnissen der Gesamtverteidigung Rechnung (zu) tragen“ haben. Dabei handelt es sich „um Leistungen, die bei kaufmännischer Geschäftsführung keine Verkehrsunternehmung ohne entsprechenden Ausgleich übernehmen könnte“.

1) Brändli, H., Optimierung der bestehenden Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs, a.a.O., S. 30.

2) Vgl. Brändli, H. et al, Grundlagen des öffentlichen Verkehrs, a.a.O., S. 122. Ferner: Definierung eines Beförderungsstandards im öffentlichen Personennahverkehr, Resultat-Auszug einer Unters. der Ges. für Verkehrsberatung und Verfahrenstechn., Hamburg, erst. im Auftr. der Behördendelegation für den Regionalverkehr, Zürich 20.9.1972.

3) Vgl. beispielsweise Pirath, C., a.a.O., S. 271.

4) GVK, Die Vorschläge für die GVK, a.a.O., S. III-32.

Ähnlich bezeichnet die Weisung VBZ, Finanzhaushalt und Verbundtarif¹⁾, im Jahre 1972 als außerwirtschaftliche Ziele die „tariflichen und betrieblichen Maßnahmen, die in besonderer Weise volkswirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen Rechnung tragen, und die bei kaufmännischer Geschäftsführung nicht ohne entsprechenden Ausgleich übernommen werden könnten“.

Diese beiden Definitionen²⁾ enthalten bereits die ganze Problematik außerwirtschaftlicher Zielsetzungen für den Verkehrsbereich. Die öffentlichen Verkehrsunternehmen wurden schon immer als besonders geeignet zur Durchsetzung gesellschafts- und staatspolitischer Zielsetzungen erachtet. Auch in der frühen Geschichte der StStZ findet sich eine sozialpolitische Begründung für zwei – damals unrentable Linienneubauten in Quartiere finanzschwacher Bevölkerungskreise³⁾.

Bis zum Verlust des Monopols im öffentlichen Personenverkehr konnten die aus der Verfolgung außerwirtschaftlicher Ziele resultierenden Einnahmehinfortfälle ausgeglichen werden durch entsprechende Mehreinnahmen bei hochtarifierten Preiskategorien, also durch das Mittel der internen Subventionierung. Nachher führten sie einerseits wegen der Abwanderung voll zahlender Kundengruppen auf das Individualverkehrsmittel, die sich in der Zunahme des Anteils der sogenannten Sozialtarife⁴⁾ bei den VBZ manifestierte, und andererseits wegen der aus Konkurrenzgründen betriebenen Tarifniedrighaltungspolitik zu großen Rechnungsdefiziten.

1) VBZ, Finanzhaushalt und Verbundtarif, a.a.O., S. 9.

2) Eine weitere Variante findet sich bei Meyer, vgl. oben S. 45.

3) Vgl. oben S. 24.

4) Darunter versteht man bei den VBZ alle Tarife mit Ausnahme der Einzelbillette und Abonnemente. Der Anteil Fahrgäste im Sozialtarifbereich stieg von 11% im Jahre 1938 und 24% im Jahre 1957 auf 61,3% im Jahre 1977. Vgl. den Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates vom 11.7.1958, a.a.O., S. 30 und den Geschäftsbericht VBZ 1977.

Das Problem der Defizite, die die Stadtkasse jährlich unter verschiedenen Titeln im Ausmaß von rund 10 Steuerprozenten belasten und damit den öffentlichen Personenverkehr der städtischen Budgetrestriktion unterwerfen¹⁾, hat denn auch den gesellschaftspolitischen Instrumentalcharakter der Verkehrspolitik grundsätzlich zur Diskussion gestellt. Durch die VBZ-Tarifausgestaltung werden die Fahrgäste des Ausbildungs-, Berufs-, Betagten und Behindertenverkehrs unabhängig von der Einkommenshöhe des einzelnen Nachfragers öffentlicher Personenverkehrsleistung subventioniert, wobei das angestrebte verteilungspolitische Ziel nur teilweise erreicht wird²⁾. Die neuere finanzwissenschaftliche Literatur empfiehlt deshalb zur Erhöhung der Mittelverwendungseffizienz die Zahlung direkter Einkommenstransfers durch den Staat (Bund, Kantone und Gemeinden) zur Erfüllung des Umverteilungspostulates³⁾.

b) Wirtschaftliche Prinzipien

(1) Erwerbswirtschaftliches Prinzip

„Die Entscheidung darüber, zu welchen Bedingungen (was, wo, wie, für wen) die Privatwirtschaft produziert, erfolgt“ in einer Marktwirtschaft „über den Marktmechanismus“⁴⁾. Dieses ordnungspolitische Konzept stellt die Begründung des auch für den Verkehr geforderten Selbsterhaltungsprinzips dar. Dabei wird von der Annahme ausgegangen, daß öffentlicher Personennah-

1) Vgl. dazu z.B.: Die FDP zur Finanzpolitik der Stadt Zürich, Petition für die Senkung des Steuerfußes, Artikel in der NZZ, Zürich 3. März 1979. Außerdem unten, S. 144 und 171 f.

2) Zudem ist durch das Agglomerationswachstum der kommunale Lasten-Nutzen-Kreis gesprengt worden. Dadurch subventionieren die VBZ bzw. die Stadt Zürich über die aus verteilungs- und sozialpolitischen Motiven (zu) billig festgelegten Sozialtarife alle nicht in Zürich steuerlich domizilierten VBZ-Benützer.

3) Vgl. z.B., Wittmann, W., Zielsetzung und Preisbildung öffentlicher Unternehmen, a.a.O., S. 194.

4) Wittmann, W., a.a.O., S. 184.

verkehr ein privatwirtschaftliches Gut sei, bei dem das Ausschlußprinzip gilt und keine außermärkmäßigen Nutzen bzw. Kosten anfallen¹⁾.

Das Selbsterhaltungs- bzw. Eigenwirtschaftlichkeitspostulat muß im größeren Zusammenhang der Frage der Preisbildung öffentlicher Unternehmen gesehen werden. Trotzdem drängt sich an dieser Stelle eine gesonderte kurze Betrachtung auf, da dem Kostendeckungsprinzip in der politischen und verkehrswirtschaftlichen — vor allem der einzelwirtschaftlichen — Diskussion zentrale Bedeutung zukommt²⁾.

Nach § 129 des Zürcher Gemeindegesetzes haben die produktiven Unternehmen der Gemeinden ganz allgemein in finanzieller Hinsicht nach dem Selbsterhaltungsgrundsatz geführt zu werden³⁾. Die öffentlichen Unternehmen werden eigenwirtschaftlich geführt, wenn die Summe der Einnahmen alle Betriebsaufwendungen inklusive Zinsen und Abschreibungen deckt. Damit Eigenwirtschaftlichkeit hergestellt werden kann, muß sich die Preisbildung in Einproduktunternehmen an den Durchschnittskosten orientieren⁴⁾.

- 1) Diese Meinung findet sich beispielsweise bei Bauer, K., a.a.O., S. 70 f. Erweist sich aber die grundlegende Annahme als unzureichend oder verfehlt, muß durch die Implementierung wettbewerbs- bzw. verkehrspolitisch neutraler Maßnahmen die Wirkungsfähigkeit des Marktmechanismus treten, der die Maximierung der allgemeinen Wohlfahrt ermöglicht.
- 2) Die Probleme der Preisbildung öffentlicher Unternehmen gelangen im nächsten Kapitel zur Sprache.
- 3) Vgl. Bosshardt, O., a.a.O., S. 6.
- 4) Die Ermittlung der Durchschnittskosten je erzeugter Leistungseinheit Platzkilometer ist relativ einfach. Es müssen aber die Durchschnittskosten je verkaufter Einheit Personenkilometer berücksichtigt werden, sollen keine Defizite entstehen. Dabei ist bei den VBZ von den Kosten des Gesamtunternehmens während eines größeren, z.B. jährlichen Zeitabschnittes auszugehen.

Eigenwirtschaftlichkeit und Preisbildung nach den Durchschnittskosten ist aber nicht identisch, denn Eigenwirtschaftlichkeit kann auch bei Differenzierung der Preise durch interne Subventionierung – sowohl nicht kostendeckender Tarife als auch nicht kostendeckender Linien – erreicht werden. Entscheidend ist nur, daß im Gesamtergebnis keine negative Rechnungsdifferenz entsteht. Hierin liegt denn auch der Hauptvorteil der Selbsterhaltung, denn sie „sichert den öffentlichen Unternehmen eine gewisse Autonomie und vermeidet die politisch heikle und komplizierte Defizitdeckung“¹⁾.

Die Erhaltung der unternehmerischen Dispositionsfreiheit muß in einer freiheitlich organisierten Wirtschaft hoch eingeschätzt werden²⁾, denn sie ermöglicht unternehmerische Flexibilität. Außerdem wirkt das Ziel der Selbsterhaltung in einer privatwirtschaftlich organisierten Wirtschaft auf betrieblicher Ebene leistungsmotivierend und verantwortungsbewußtseinsbildend.

Im Nachfragebereich führt Eigenwirtschaftlichkeit dazu, daß alle Fahrgäste als Gruppe für alle Kosten aufkommen, die sie verursachten, daß m.a.W. also das finanzwissenschaftliche Äquivalenzprinzip zur Anwendung gelangt. In diesem Zusammenhang stellt sich bei den VBZ die Frage nach der sog. Tragbarkeit der auf der Basis der Durchschnittskosten ermittelten Tarife; § 129 des Gemeindegesetzes verlangt ja Eigenwirtschaftlichkeit produktiver Unternehmen, sofern damit nicht die Erhebung übermäßig hoher Gebühren verbunden ist. Baur³⁾ zeigte, daß die Tarife in Zürich gesamtschweizerischem Durchschnitt entsprechen und die Weisung VBZ, Finanzhaushalt und Verbundtarif, meint dazu, daß „sich die Tarife in Deutschland, das nach sozialem Standard am ehesten mit unseren Verhältnissen verglichen werden kann, im allgemeinen auf einem eindeutig

1) Wittmann, W., a.a.O., S. 197. Hingewiesen sei hier auch auf die volkswirtschaftlichen Wirkungen der Preisbildung hinsichtlich Optimierung des Verkehrsvolumens und optimaler Verkehrsteilung; vgl. unten, S. 156.

2) Vgl. Bauer, K., a.a.O., S. 75.

3) Vgl. Baur, R., a.a.O., S. 39.

höheren Niveau als in der Schweiz (bewegen)“¹⁾; deshalb stellten die Tarife in Zürich keine übermäßig hohen Gebühren dar¹⁾).

Aus der Sicht der Verkehrswissenschaft ist der Begriff „Tragbarkeit“ unklar²⁾. In der verkehrspolitischen Diskussion wird er aber gern verwendet, so z.B. in den Gemeinderatsdiskussionen über Tarifvorlagen³⁾.

(2) Gemeinwirtschaftliches Prinzip

Die Literatur zum Begriff der Gemeinwirtschaftlichkeit im öffentlichen Personenverkehr ist außerordentlich vielfältig und kontrovers. Einen guten Überblick über die Entwicklung und Waldung des Begriffsinhaltes unter dem Einfluß der Veränderung des Verkehrssystems bzw. des Verkehrsmarktes vermittelt Napp-Zinn⁴⁾

- 1) VBZ, Finanzhaushalt und Verbundtarif, a.a.O., S. 21 ff.
- 2) Die Zahlungsbereitschaft der Nachfrager findet ihren Ausdruck in der aggregierten Nachfragekurve; bei gegebener Angebotskurve ist damit der Preis bestimmt. Eine Tragbarkeit per se existiert also nicht.
- 3) Vgl. abschließend zur zentralen volkswirtschaftlichen Begründung des Selbsterhaltungsprinzips: Giersch, H., a.a.O., S. 226, und Wittmann, W., Reform des schweizerischen Subventionswesens, in: SBG-Schriften Nr. 55, Hrsg. SBG, Zürich 1978, S. 19. Vgl. ferner zur Eigenwirtschaftlichkeitsproblematik: Latscha, W., a.a.O., insbes. S. 20 und Roussel, C.L., Eigenwirtschaftlichkeit bei den öffentlichen Verkehrsbetrieben, a.a.O., Vgl. auch die pointierte Ansicht Meyers: Meyer, H.R., Verkehrswirtschaft und -politik, a.a.O., S. 36.
- 4) Napp-Zinn, A.F., Verkehrswissenschaft, Heidelberg 1968, S. 110-129.

in seiner Ideengeschichte der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung¹⁾). Wurde das Gemeinwirtschaftlichkeitsmodell mit seinem Instrument der Pflichten-Auflage ursprünglich entwickelt, um die im Verkehrswesen entstehenden Monopole in volkswirtschaftlicher und sozialer Verantwortung zu binden²⁾, so hat die gemeinwirtschaftliche Inpflichtnahme öffentlicher Verkehrsunternehmen heute – in ihrer einfachsten Definition, die auch nicht unbestritten ist³⁾ – den Charakter der Sicherstellung einer Minimalangebotsleistung.

Aus der Vielzahl der (historischen) Argumente zur Begründung der Gemeinwirtschaftlichkeit im Verkehrswesen seien zwei, nämlich das „Diener-“ und das „Rückgrat-Argument“, herausgegriffen, die auch noch heute in der verkehrspolitischen Diskussion eine nicht unbedeutende Rolle spielen und eine undogmatische bzw. wissenschaftliche Beurteilung des Stellenwertes öffentlicher Verkehrsunternehmen erschweren: Das Dienerargument⁴⁾ überbindet dem Verkehrswesen die Aufgabe, Diener der Wirtschaft zu sein. „Damit ist gemeint, daß dem Verkehr eine besondere Rolle im Rahmen der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung zukomme, die es rechtfertige, ihn als ‚öffentliche Aufgabe‘ im Rahmen der ‚allgemeinen Daseinsvorsorge‘ anzusehen“^{4)5).}

1) Vgl. zur Geschichte auch Havlicek, D., a.a.O., S. 215-218.

2) Vgl. oben, S. 14 und 18 f. Auf dieser Anschauung scheint auch Voigts Definition der Gemeinwirtschaftlichkeit im Verkehrswesen zu basieren: „Unter dem Prinzip der Gemeinwirtschaftlichkeit . . . wollen wir jene Zielfunktion der Unternehmen verstehen, nach der die Möglichkeit unbeschränkter Gewinnerzielung und der Ausnutzung von Marktmacht und Marktchancen durch die bewußte Berücksichtigung gesamtwirtschaftlicher Interessen eingengt wird“. Vgl. Voigt, F., Verkehr, 1. Bd., 1. Hälfte, a.a.O., S. 212.

3) So z.B. bei Keller, H.E., a.a.O., S. 125 f.

4) Vgl. zu beiden Argumentationen: Seidenfus, H. St., Die ökonomischen Grundlagen des Wettbewerbs auf Verkehrsmärkten, in: Schweiz. Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Heft 3, 1977, S. 270 ff.

5) Vgl. zur Daseinsvorsorge oben, S. 132.

Auf diesem Argument basiert, nach Meinung Seidenfus', sowohl die Bereitschaft der Öffentlichkeit, unter der Voraussetzung effizienter Unternehmungsführung sämtliche Defizite öffentlicher Verkehrsunternehmen hinzunehmen und in Form von Abgeltungen und Deckungsbeiträgen bzw. Verlustübernahmen zu tragen, als auch die ökonomisch- und sozialutopische Forderung nach Einführung des sogenannten Nulltarifes¹⁾.

Durch das Rückgratargument wird öffentlicher Verkehr zur tragenden Basisleistung einer jeden Verkehrswirtschaft erklärt, auf die unter keinen Umständen verzichtet werden könne. Damit wird aber nichts über das qualitative und quantitative Ausmaß der öffentlichen Verkehrsleistungen ausgesagt. Das Rückgratargument stellt deshalb lediglich ein Postulat für den öffentlichen Verkehr dar.

Beide Argumente entziehen durch Tabuisierung Teile oder die Gesamtheit des Verkehrswesens der volkswirtschaftlichen Überprüfung hinsichtlich der Nutzen und Kosten²⁾ und führen — bei „blinder“ Befolgung — tendenziell zu Überkapazitäten sowohl des Verkehrsapparates als auch der Angebotsleistung und begünstigen gleichzeitig einzelwirtschaftliche Ineffizienzen bei der Leistungserstellung.

- 1) Vgl. dazu u.a. die Weisung VBZ, Finanzhaushalt und Verbundtarif, a.a.O., S. 8 f., Meyer, H.R., Verkehrswirtschaft und Verkehrspolitik, a.a.O., S. 202-205 und Frey, R.L. und Völker, R., BVB-Tarifpolitik, a.a.O., S. 29-38, die den Nulltarif nach seiner verkehrspolitischen Tauglichkeit beurteilen und die Bedingungen nennen, bei denen er allenfalls zur Anwendung gelangen könnte; ferner Boßhardt, O., S. 11, der den Nulltarif aufgrund der geltenden Zürcher Rechtsordnung ablehnt. Vgl. in diesem Zusammenhang zur Frage der Nachfrageelastizität bzw. der Wirkung sinkender Preise Baur, R., a.a.O., S. 107-112.
- 2) Vgl. Seidenfus, H.St., a.a.O., S. 272.

Was beinhaltet nun der Begriff der Gemeinwirtschaftlichkeit im Verkehrswesen und wie kann er volkswirtschaftlich für Zürich begründet werden? Zur Beantwortung dieser Frage muß auf das geltende Verkehrsrecht des Bundes, das für die VBZ Referenzcharakter hat, zurückgegriffen werden. Die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen ergeben sich aus der besonderen Aufgabenstellung, mit deren Lösung der Gesetzgeber bestimmte Verkehrsträger betraut hat und die den öffentlichen Charakter erst begründen. In Artikel 50 EG sind die Aufgaben näher umschrieben: Es zählen im einzelnen dazu volkswirtschaftliche, soziale und kulturelle Zielsetzungen, die durch die Auferlegung der sogenannten vier Grundpflichten¹⁾, die betriebliche und tarifarische Maßnahmen zur Folge haben, erreicht werden sollen.

Damit werden zweierlei Problemkomplexe angesprochen: zum einen handelt es sich um den Bereich der finanziellen Folgen, zum anderen muß die Notwendigkeit der Beibehaltung der Auflagen bei veränderten Marktstrukturen überprüft werden²⁾.

Der Lastencharakter der Auflagen besteht darin, daß es sich um Aufgaben handelt, die ein Unternehmen des öffentlichen Personennahverkehrs bei rein kaufmännischer Führung nicht erbringen könnte oder würde³⁾, da dabei die volle Deckung der Kosten nicht gewährleistet wäre.

1) Vgl. dazu die breite Darstellung oben, S. 54-59.

2) Auf beide Bereiche kann in dieser Darstellung nicht ausführlich eingegangen werden, da dies den Rahmen sprengen würde. Trotzdem seien einige der relevanten Fragestellungen wenigstens angesprochen.

3) In der älteren Literatur wurde als gemeinwirtschaftlich die Beachtung desjenigen Finanzprinzips angesehen, das einem Verkehrsunternehmen keine Überschüsse einbrachte, sondern sich – als Kostendeckungs- oder Selbsterhaltungsprinzip – an der volkswirtschaftlichen Bedarfsdeckung orientierte. Vgl. dazu Thiemeyer, T., a.a.O., S. 177 ff. Nach diesem Prinzip verfuhr auch die StStZ jahrzehntelang; vgl. oben, S. 23.

Heute führen die gemeinwirtschaftlichen Leistungen, die die VBZ gemäß einer entsprechenden Untersuchung¹⁾ in Form des Betriebs defizitärer Linien, der Ausrichtung der Kapazität auf die Spitzenleistung und — bedingt — der Mindereinnahmen aus der Tarifstruktur erbringen²⁾, zu Verlusten, die die Problematik der Deckung mit sich bringen.

Auf Bundesebene sind die Abgeltungsleistungen für die gemeinwirtschaftlichen Leistungen und die unternehmungsfremden Lasten der öffentlichen Verkehrsunternehmen de lege lata geregelt³⁾. Für die VBZ wurden die Abgeltungen, die sich in ihrer Definition eng an das Bundesrecht anlehnen, erstmals 1963 berechnet und ab 1968 ausgerichtet. Eine nächste Regelung erfordern sie 1972 in der umfassende Finanzgrundsätze enthaltenden Weisung VBZ, Finanzhaushalt und Verbundtarif⁴⁾. Darin wird auf Seite 12 u.a. festgelegt, daß die VBZ für die Erbringung gemeinwirtschaftlicher Leistungen voll abgegolten und außerdem von den Sonderkosten aus Verkehrsbehinderungen entlastet werden. Ferner wird darin bestimmt, daß „der Differenzbetrag zur vollen Kostendeckung alljährlich in die Voranschläge des Ordentlichen Verkehrs und der VBZ eingesetzt (wird)“ und sich Stadt- und Gemeinderat unter Berücksichtigung der sozial- und verkehrspolitischen Angemessenheit darüber schlüssig zu werden haben, ob eine Tarifänderung vorgelegt bzw. verlangt werden soll.⁵⁾

- 1) Vgl. Die gemeinwirtschaftlichen Leistungen und die unternehmungsfremden Lasten der VBZ, a.a.O., S. 11-30.
- 2) Die Verkehrsbehinderungen durch den Individualverkehr können nicht als gemeinwirtschaftliche Leistung bezeichnet werden; sie müssen im Gesamtverkehrszusammenhang von Zürich gesehen und als volkswirtschaftliche Kosten berücksichtigt werden.
- 3) Vgl. oben, S. 54 bzw. die Verordnung über den Vollzug des sechsten und siebten Abschnittes des EG, a.a.O.
- 4) Neben den Abgeltungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen und Verkehrsbehinderungen erhalten die VBZ auch Investitionshilfen, z.B. in Form des 200-Millionen-Kredites. Vgl. oben, S. 94, Fußnote 1).
- 5) Bisher haben Stadt- und Gemeinderat von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch gemacht — vermutlich in Ermangelung eines regionalen Gesamtverkehrskonzeptes, das sich auch über die Finanzierungsfragen ausspricht. Die bestehenden Finanzgrundsätze aus dem Jahre 1972 stellen deshalb nur die Verankerung eines „Automatismus“ der ex ante Defizitdeckung dar. Von der Verwaltungsseite werden aber nach wie vor neue Finanzgrundsätze gefordert.

Interessant ist an dieser Stelle der erneute Hinweis auf die Tragbarkeit der Tarife¹⁾²⁾, zu dem sich eine kurze historische Betrachtung aufdrängt. Solange die StStZ das faktische Personen-transportmonopol im Nahverkehrsbereich besaßen, konnten in der Regel ausgeglichene Rechnungen vorgelegt werden. Es kann daraus der Schluß gezogen werden, daß in früheren Zeiten trotz — um die Kosten der Erbringung gemeinwirtschaftlicher Leistungen — überhöhter Tarife das sozialpolitisch begründete Tragbarkeitsargument eine wesentlich geringere Rolle in der tarifpolitischen Diskussion spielte als heute und daß in neuerer Zeit

- a) die Tarife entweder aus Konkurrenz- (und nicht Tragbarkeits-)Erwägungen absichtlich „tief“ gehalten wurden³⁾ oder
- b) die Tarife zu rein politischen Preisen geworden sind⁴⁾.

1) Vgl. zur Fragwürdigkeit bloßer Subventionspolitik Meyer, H. R., Verkehrswirtschaft und Verkehrspolitik, a.a.O., S. 80 f.

2) Vgl. oben, S. 138 f.

3) Dabei sein an die Überlegungen zur Entwicklung des Personennahverkehrsmarktes der Region Zürich, oben, insbes. S. 36 und 41, erinnert.

4) Meyer, H.R. Verkehrswirtschaft und Verkehrspolitik, a.a.O., S. 204, meint dazu, daß die subventionierten Preise „politische Preise (sind), weil bestimmte Parteien traditionell ihr Süpplein damit wärmen“. Ebenso warnt Oettle, K., a.a.O., S. 9, vor dem Mißbrauch der Tarife zur Manipulation der öffentlichen Meinung.

Ein ambitiöserer Erklärungsversuch sieht in der bestehenden Kompetenzordnung bezüglich der Tarife (vgl. oben, S. 119-121), die die Unterstellung einer Tarifvorlage unter das fakultative Referendum vorsieht, die Ursache der Verpolitisierung der Tarife.

Eine Klärung dieser Frage könnte möglicherweise durch einen polit-ökonomischen Ansatz gefunden werden. Dabei müßte, rationales Verhalten und Stimmzwang unterstellt, die Zahl der von einer unterbleibenden Tarifierhöhung profitierenden Stimm- und Steuerbürger der Zahl der dabei verlierenden gegenübergestellt werden.

An zweiter Stelle muß nun abgeklärt werden, welcher Umfang der gemeinwirtschaftlichen Leistungen, die einen Eingriff in den Verkehrsmarkt, mithin also eine Wettbewerbsverzerrung, darstellen, heute noch volkswirtschaftlich gerechtfertigt ist dadurch, daß die damit verfolgten Ziele nicht auf anderem Wege zumindest ebenso gut, wenn nicht gar besser, erreicht werden können.

Grundsätzlich kann es sich bei den gemeinwirtschaftlichen Lasten um Auflagen handeln, die aus raum- und umweltplanerischen, sozialen und kulturellen, volks- bzw. regionalwirtschaftlichen Gründen und solchen der Gesamtverteidigung¹⁾ erbracht werden. „Für die Erbringung von GWL stehen“ laut GVK-CH²⁾ „drei Maßnahmebereiche zur Verfügung, nämlich:

- die Verkehrsinfrastruktur
- das Leistungsangebot (Fahrplan)
- die Preise (Tarife).“

Die in den drei Bereichen aufgrund politischer Auflagen zu erbringenden, genau zu umschreibenden Leistungen sollen, nach der durch die GVK vorgeschlagenen neuen Regelung, voll abgegolten werden³⁾⁴⁾. Außerdem sollen die gemeinwirtschaftlichen Leistungen periodisch auf ihre Zieladäquanz und ihren Umfang überprüft und nötigenfalls angepaßt werden.

1) Vgl. Kaspar, C., Das Verkehrswesen der Schweiz: Öffentlicher Verkehr, in: Schweiz. Zeitschr. für Volkswirtschaft und Statistik, Heft 3, 1977, S. 288. Ähnlich umschreibt die GVK eine Neudefinition der gemeinwirtschaftlichen Lasten, vgl. GVK, Die Vorschläge für die GVK, a.a.O., S. III-32.

2) GVK-CH, Schlußbericht, a.a.O., S. 221.

3) a.a.O.

4) Die Ausgleichspflicht für die nicht abbaubaren Leistungen wird von vielen Autoren verlangt, so z.B. bereits 1965 von Seggel, R., Grundsätze für die Wirtschaftsführung im öffentlichen Personennahverkehr, Düsseldorf 1965.

Um eine Antwort auf die Frage nach den aus verkehrspolitischer Zielsetzung nicht abzubauenen gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Zürcher VBZ zu erhalten, kann von der hypothetischen Situation der privatwirtschaftlichen Organisation des Unternehmens ausgegangen werden. Die Fragestellung lautet dann: Welche Leistungen würden die VBZ erbringen und welche Preise würden sie fordern? Und: Würde überhaupt ein Leistungsabbau eintreten bei Wegfall der Verpflichtungen?

Erinnert sei hier an den Schluß der bei der Darstellung des Eisenbahngesetzes vorgenommenen Analyse der Wirkung der Grundpflichten¹⁾: Die gemeinwirtschaftlichen Leistungen lassen zwar durch die traditionelle Betonung durch die Vertreter defizitärer Verkehrsunternehmen auf Lasten großen Umfanges schließen, sie sind aber den öffentlichen Maßenverkehrsmitteln teilweise inhärent wegen ihrer produktionstechnischen und ökonomischen Natur²⁾. Für Zürich kommt als weitere Erleichterung hinzu, daß gemeinwirtschaftliche Leistungen aus landesplanerischen und militärischen Zielsetzungen eine geringe Rolle spielen.

Im Infrastrukturbereich, dem ersten der drei Maßnahmenbereiche nach GVK, hat die Stadt Zürich bzw. haben die VBZ, wie das Konzessionierungsverfahren zeigte, das Recht, den Linienbau und die Linienführung — und somit die Netzdichte³⁾ — nach eigenem Ermessen festzulegen. Es ist dabei aber aufgrund der in der Verstaatlichungsdiskussion Ende des letzten Jahrhunderts vorgebrachten Argumente, die auch heute noch in dieser Hinsicht Gültigkeit haben, anzunehmen, daß sich ein privatwirtschaftlich geführtes Unternehmen auf die Errichtung eines gewinnoptimalen Verkehrsnetzes beschränken würde, das vermutlich eine geringere Netzdichte hätte als das bestehende Verkehrsnetz.

1) Vgl. oben, S. 58 f.

2) Vgl. zu den Besonderheiten unten, S. 154 und S. 157-160.

3) Pirath, C., a.a.O., S. 28, definiert: „Die Netzdichte ist das Verhältnis der Streckenkilometer des Verkehrsmittels zur Fläche des Verkehrsgebietes“.

Weniger Linien würden wahrscheinlich in den Randzonen der Stadt bzw. Agglomeration Zürich erstellt werden und die Feinerschließung wäre ganz allgemein geringer. Die optimale Netzgröße müßte deshalb mittels einer volkswirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Rechnung bestimmt werden¹⁾. Gemeinwirtschaftliche Auflagen aus volkswirtschaftlicher Zielsetzung im Infrastrukturbereich sind somit beim Linienbau unabdingbar.

Im Bereich des Leistungsangebotes, das im Fahrplan²⁾ seinen Ausdruck findet, muß unterschieden werden nach den tageszeitlichen Schwankungen der Kapazitätsauslastung. Im Interesse eines Privatunternehmens läge in den Spitzenzeiten sicher die Erstellung eines beinahe so großen Leistungsangebotes wie beim Kommunalunternehmen VBZ und zwar aus zwei Gründen: 1. Bei hohem Auslastungsgrad kann — entsprechende Tarife vorausgesetzt — profitabel gefahren werden. 2. Versucht ein Privatunternehmen einen Teil der Monopolrente durch Angebotsbeschränkung abzuschöpfen, so kommt es vermutlich zu politischen Spannungen. Das gefährdet langfristig die privatwirtschaftliche Organisation eines Verkehrsunternehmens.

Anders ist es in den verkehrsärmeren Zwischen- und Randzeiten. Es kann vermutet werden, daß ohne Bestehen der Grundpflichten und der sozialpolitischen Zielsetzung, die für Nichtmotorisierte ein Mindestangebot an Fahrtmöglichkeiten garantieren, bei zeitlich nicht differenzierten Tarifen eine wesentlich weniger dichte Kursfolge angeboten würde³⁾⁴⁾.

1) Vgl. dazu Plath, F., a.a.O., S. 107 ff. Bei den VBZ werden nicht nur bei Linienneubauten, sondern auch bei -umstellungen bei größeren Projekten Kosten-Nutzen-Analysen durchgeführt; vgl. oben, S. 26 inkl. Fußnote 3).

2) Der als Angebotspalette die Leistungen eines Verkehrsunternehmens — auch ohne Bestehen der Fahrplanpflicht — angezeigt. Außerdem vollzieht sich der Betrieb im Nahverkehr aus der technischen Natur der Verkehrsmittel heraus in der Regel planmäßig.

3) Vgl. zur Gestaltung des Leistungsangebotes bzw. zur Berücksichtigung von Fahrplanwünschen oben, S. 122 f.

4) Zu berücksichtigen ist aber, daß ein Privatunternehmen versuchen würde, die Tarife nach Möglichkeit zu differenzieren.

Etwas einfacher fällt die Beurteilung der Notwendigkeit der Beibehaltung der Auflagen im Tarifbereich. Wie an anderer Stelle bereits mehrfach dargelegt wurde¹⁾, müssen die Verkehrspreise nicht aus sozialpolitischer Notwendigkeit heraus einer Auflage unterworfen werden²⁾. Selbstverständlich sind unterschiedliche Kosten bei verschiedenen Billettkategorien und Nachfrageunterschiede einzelner Nachfragergruppen bei der Ausgestaltung der Tarifstruktur zu berücksichtigen; solche Preisdifferenzierungen stellen aber keine gemeinwirtschaftlichen Leistungen dar.

Abschließend muß auf das Problem der Quantifizierung der Abgeltungen wenigstens hingewiesen werden. In Zürich werden — aufgrund einer bereits erwähnten Untersuchung³⁾ — Abgeltungen geleistet für den Betrieb defizitärer Linien, für die Ausrichtung der Kapazität auf die Verkehrsspitzen und für die Mindereinnahmen aus der Tarifstruktur. Eine Konfrontation⁴⁾ der Untersuchung mit den angestellten Überlegungen würde zeigen, daß alle genannten abgeltungswürdigen Tatbestände der Untersuchung mit verkehrswissenschaftlicher Argumentation in Frage gestellt und abgelehnt werden könnten. Trotzdem bleibt die Frage der Quantifizierung der Abgeltungen als offenes Problem bestehen.

1) Vgl. oben, S. 138 f. und S. 144.

2) Allerdings kann aus volkswirtschaftlichen Überlegungen — die VBZ besitzen nach wie vor ein Teilmonopol im öffentlichen Personennahverkehr (Bereich der captive riders) — oder politischen Überlegungen — kommunale Unternehmen sollen nur eigenwirtschaftlich arbeiten und nicht fiskalischen Zwecken dienen (sie sind sonst zu privatisieren) — heraus eine Begrenzung der Tarife nach oben vorgenommen werden und zwar derart, daß die Verkehrseinnahmen nur die Kosten zu decken haben.

3) Vgl. oben, S. 143 inklusive Fußnote 1).

4) Die hier aber nicht vorgenommen werden kann.

2. Die Besonderheiten im öffentlichen Personennahverkehr

Die ältere Literatur versuchte, die herausragende Stellung des Verkehrssektors einer Volkswirtschaft durch die angenommene Existenz eigener ökonomischer Gesetze¹⁾ und später durch die Darstellung der Charakteristika des öffentlichen Verkehrs zu erklären²⁾. Heute lehnt die Mehrzahl der Autoren eine besondere Stellung des Verkehrssektors, die einen Platz außerhalb der Marktwirtschaft rechtfertigen würde, zwar ab, anerkennt aber das Bestehen bestimmter Besonderheiten³⁾. Eine grundsätzlich neue Sicht der Besonderheiten-Frage wurde durch die Fortschritte der Theorie des Marktversagens und der Anwendung ihrer Erkenntnisse auf die Organisation staatlicher Wirtschaftstätigkeit ermöglicht⁴⁾.

„Im marktwirtschaftlichen System hat die Privatwirtschaft grundsätzlich Vorrang. Eine staatliche Aktivität muß demzufolge durch ein Marktversagen ‚legitimiert‘ sein“⁵⁾. Soll nun die Frage geklärt werden, ob öffentlicher Personennahverkehr durch Staatsunternehmen produziert werden soll, muß untersucht werden, ob es im Sektor „öffentlicher Personennahver-

- 1) Sax glaubte, eigene Verkehrsgesetzmäßigkeiten entdeckt zu haben, insbesondere das Kosten-, das Richtungs-, das Intensitäts- und das Integrationsgesetz. Vgl. Sax, E., Die Verkehrsmittel in Volks- und Staatswirtschaft, 1. Aufl., Wien 1878; 2. Aufl., Berlin 1918.
- 2) So nennt Kaspar in Anlehnung an Voigt als Besonderheiten des Verkehrs die Unmöglichkeit der Lagerproduktion, die Ausrichtung der Kapazität auf die Verkehrsspitzen, die kapitalmäßige Anlagenintensität, die Unpaarigkeit der Verkehrsströme, die Eingriffe der öffentlichen Hand, die volkswirtschaftliche Gestaltungskraft und die infrastrukturelle Basisbedeutung. Vgl. Kaspar, C., Verkehrswirtschaftslehre im Grundriß, a.a.O., S. 35 f.
- 3) Vgl. z.B. Bauer, K., a.a.O., S. 71 u. 74. Ferner: Bühlmann, R., Die Frage der Besonderheiten des Verkehrs, Bern 1969.
- 4) Um an dieser Stelle aus Zweckmäßigkeitserwägungen auf eine ausführliche Darstellung verzichten zu können, sei an Zumbühl angelehnt. Vgl. Zumbühl, M., a.a.O., Kapitel 3: Notwendigkeit staatlicher Produktion, S. 61-113.
- 5) Zumbühl, M., a.a.O., S. 61.

kehr“ spezifische Marktversagen gibt, die eine staatliche Organisation der Leistungserstellung rechtfertigen.

Öffentlicher Personennahverkehr ist ein notwendiger Bestandteil der Infrastruktur europäischer Städte¹⁾. Infrastrukturen zeichnen sich nach Stohler und Frey durch spezifische, angebots- und nachfrageseitige Charakteristika aus²⁾:

- technische Merkmale, wie Unteilbarkeit der Anlagen und lange Lebensdauer,
- ökonomische Merkmale, wie ausgeprägte externe Effekte, „economies of scale“ und Mängel der Konsumentensouveränität und, meist als Folge,
- institutionelle Merkmale, wie defizitäre Betriebsführung, Absenz von Marktpreisen und zentrale Planung, Kontrolle und/oder Betriebsführung.

a) Besonderheiten des Angebotes

Bereits bei der Besprechung der Motive der Verstaatlichung der privaten Straßenbahnen wurde als entscheidendes Argument die angebots-technische Notwendigkeit der Netzvereinheitlichung und der wirtschaftlich zentralen Willensbildung genannt³⁾. Damit wurde aber ein — sogenanntes natürliches — Monopol geschaffen⁴⁾.

1) Vgl. oben, S. 31 f.

2) Vgl. Frey, R.L., Infrastruktur, a.a.O., S. 1 f.

3) Vgl. oben, S. 19 und 22.

4) Ob dieses Monopol nun begründet wird durch sinkende Durchschnittskosten — d.h. daß die optimale Betriebsgröße bereits eines Unternehmens zur Versorgung des ganzen Marktes ausreicht oder sogar schon zu groß ist, was eine Nachfragekurve erfordert, die die Durchschnittskostenkurve im sinkenden Bereich schneidet —, oder allein durch staatliche Beschränkung des Marktzutritts — durch das Mittel der Konzessionierung — kann für den öffentlichen Personennahverkehr nicht schlüssig beantwortet werden. Vgl. dazu auch Zumbühls Meinung, Zumbühl, M., a.a.O., S. 90-94.

Dieses Monopol zeichnet sich im Falle von Zürich dadurch aus, daß es aus einer nicht oder nur bedingt reduzierbaren minimalen Kombination verschiedener Verkehrsmittel, nämlich schienengebundener Straßenbahn, oberleitungsabhängigem Trolleybus und Autobus¹⁾ gebildet werden muß, soll eine optimale Angebotsleistung garantiert werden können²⁾.

Trotz der durch die Technik als gerechtfertigt erachteten Bildung eines Monopols im Nahverkehr³⁾ weist natürlich auch diese Art Monopol gewisse Mängel auf. Mit der durch die Konzessionierung verbundenen Erteilung eines Ausschließlichkeitsrechtes „ist . . . die Gefahr einer Ausbeutung der Konsumenten gegeben“⁴⁾, was bedeutet, daß die Verkehrsleistung teurer als unter Marktbedingungen verkauft wird. Andererseits kann ein Monopolist seine Kunden diskriminieren, sofern die Möglichkeit der Preisdifferenzierung — wie im öffentlichen Personennahverkehr von Zürich⁵⁾ — vorhanden ist (was aber auch Nutzen schaffen kann).

Die Monopolwirkung ist umso größer, je marktmächtiger ein Monopolist ist, was wiederum abhängt von der Vollkommenheit

- 1) Ob, auf einer nächsthöheren Ebene öffentlichen Personennahverkehrsangebotes, die Vorortsbusunternehmen, die PTT-Buslinien, die Nebenbahnen der Region, die ZSG und das dereinst zu erbauende S-Bahn-System im Rahmen eines Verkehrsverbundes der Region Bestandteil des Monopoles sein können oder müssen, müßte im gegebenen Zeitpunkt geprüft werden.
- 2) Vgl. dazu die Überlegungen zu den Unteilbarkeiten bzw. ihren einzelnen Aspekten, z.B. bei Frey, R.L., a.a.O., S. 26 f.; ferner Fest, H.E., a.a.O., S. 55 f. und Recktenwald, H.C., a.a.O., S. 61 ff.
- 3) Die z.B. auch Giersch explizit betont: „ . . . muß das wirtschaftlichste Produktionsverfahren mit einem . . . Netzmonopol verbunden sein, wie es . . . beim Verkehr mit Straßenbahnen oder Oberleitungsbussen der Fall ist, . . . “. Giersch, H., a.a.O., S. 261, Fußnote 130).
- 4) Giersch, H., a.a.O., S. 261.
- 5) Z.B. nach Alter (Kinder- und Jugendlichenausweise, Altersbillette) und Tätigkeit (Schüler-, Studenten- und Lehrlingsabonnemente).

des Monopols bzw. der Verfügbarkeit von echten Substituten¹⁾. Um einen Monopolmißbrauch zu verhindern, ist die Konzessionserteilung bekanntlich mit der Auflage bestimmter Pflichten verbunden²⁾. Außerdem besteht die Möglichkeit, Monopole zu verstaatlichen³⁾⁴⁾.

Der Vollständigkeit halber muß hier auch das Marktversagen bei sogenannten Defizitgütern erwähnt werden, also Gütern, die keine private Produktion erlauben, da die Möglichkeit der Gewinnerzielung fehlt⁵⁾. Der öffentliche Personennahverkehr von Zürich ist nur dann als Defizitgut zu betrachten, wenn die durch das kommunale Preisbildungsverfahren bestimmten Tarife als Marktpreise angesehen werden. Sind die VBZ-Tarife nicht mit dem Marktpreis identisch, was plausibler erscheint, so muß ein Defizitgutcharakter der VBZ-Steuern verneint werden⁶⁾.

b) Besonderheiten der Nachfrage

Neben den privaten Gütern, die zur Deckung von Individualbedürfnissen dienen und den öffentlichen Gütern, die reine Kollektivbedürfnisse befriedigen⁷⁾, besteht nach Ansicht Musgraves ein dritter, eigener Bereich von Gütern und Dienst-

- 1) Erinnert sei hier, daß die VBZ im Marktteilbereich der „captive riders“ ein Monopol besitzen.
- 2) Auf Bundesebene ist es im speziellen die Tarif(genehmigungs-)pflicht, auf Kantonsstufe die Verpflichtung zur Eigenwirtschaftlichkeit (die eine Preisobergrenze setzt).
- 3) Vgl. zur Beseitigung von Monopolmängeln Zumbühl, M., a.a.O., S. 99 ff.
- 4) Die Problematik der Staatseingriffe, insbesondere bezüglich Angebotsbestimmung und Entscheidungsprozeß, soll unten in Kapitel 6, Beurteilung, näher betrachtet werden.
- 5) Die Preis-Absatz-Kurve verläuft immer unterhalb der Durchschnittskostenkurve. Vgl. dazu auch Zumbühl, M., a.a.O., S. 81 f.
- 6) Womit der Verstaatlichungsgrund „Marktversagen wegen Defizitgutcharakter“ entfällt!
- 7) Vgl. zu den Kollektivgütern und ihren Bedingungen u.a. Fest, H.E., a.a.O., S. 56; Giersch, H., a.a.O., S. 260; Plath, F., a.a.O., S. 46-50; Recktenwald, H.C., a.a.O., S. 63.

leistungen; bei ihm setzt sich die Nachfrage aus individuellen und gesellschaftlichen Bedarfen zusammen. Die Leistungen dieses Zwischenbereiches werden nach Musgrave als „meritorische Güter“ bezeichnet¹⁾.

Charakteristisch für sie ist, daß „die im Preis reflektierte individuelle Zahlungsbereitschaft der Nachfrager (nicht) das wirkliche . . . Bedarfsgewicht dieser Güter wieder(gibt)“²⁾, daß also „aus gesamtwirtschaftlicher oder gesellschaftlicher Sicht zu viel oder zu wenig nachgefragt wird, und zwar“ u.a. „aus folgenden Gründen:

1. wegen externer Effekte des Konsums,
2. aufgrund verzerrter Konsumpräferenzen“³⁾

Werden die externen Effekte, die u.a. in Form von Umweltbeeinträchtigungen etc. auftreten und gerade im Verkehrssektor — und hier vor allem beim Individualverkehr — einen bedeutenden Umfang erreichen⁴⁾, nicht durch staatliche Eingriffe in Form von gesetzlichen Normen und Verboten, Steuern und Subventionen berücksichtigt⁵⁾, so resultieren Fehlallokationen.

Die Präferenzen sind verzerrt, wenn die Nachfrager aufgrund mangelhafter, fehlender oder falscher Information eine aus gesellschaftlicher Sicht unerwünschte (Verkehrsmittel-)Wahl treffen.

1) Vgl. Musgrave, R.A., Finanztheorie, Tübingen 1966, S. 13 ff.

2) Willeke, R., a.a.O., S. 24.

3) Zumbühl, M., a.a.O., S. 107. Vgl. auch oben, S. 150.

4) Vgl. z.B. Plath, F., a.a.O., S. 40 ff.; ebenso Frey, R.L., Infrastruktur, a.a.O., S. 77 ff.

5) Vgl. dazu die Vorschläge der GVK, Die Vorschläge für die GVK, a.a.O., S. III-31 und III-48.

Dieses Argument hat üblicherweise häufig paternalistischen Charakter, im Personenverkehr kommt ihm aber mit einiger Berechtigung große volkswirtschaftliche Bedeutung zu¹⁾.

Hinsichtlich der Relevanz der Besonderheiten für die VBZ soll hier festgehalten werden, daß die Existenz solcher ökonomischer Besonderheiten des öffentlichen Personennahverkehrs anerkannt werden muß²⁾. Angebotsseitig bestehen sie in der Bildung eines Monopols aus produktionstechnischer Notwendigkeit³⁾, nachfrageseitig in externen Effekten des Konsums wegen des meritorischen Gutscharakters der Leistungen der VBZ.

- 1) Korrekturen der Konsumentensouveränität der Verkehrsnachfrager drängen sich nach Frey u.a. zur Beseitigung folgender Mängel auf:

- „d) Schwierigkeiten der Individuen in der Erfassung aller Wirkungen von Handlungen;
- e) Einseitige Werbung für private Güter;
- f) Möglichkeit, daß sich im Preismechanismus Tausende von kleinen Entscheiden zu einem großen addieren, welcher — als solcher präsentiert — von den Individuen abgelehnt würde.“

Vgl. Frey, R.L., Infrastruktur, a.a.O., S. 78 f.

Ergänzend sei hinzugefügt, daß die VBZ zur Beseitigung von Mangel e) ebenfalls Werbung — für die „Züri-Linie“ — treiben. Zur Illustration von Mangel f) sei an die (Kosten-)Folgen eines allfälligen autogerechten Ausbaues der Stadt bzw. Agglomeration Zürich erinnert. Vgl. oben, S. 31, Fußnote 4).

- 2) Vgl. zur Wirkung dieser Restriktionen unten, S. 157-160.
3) Bereits bei der Verstaatlichung der Privatunternehmen und der Gründung der StStZ hatte dieses Argument ausschlaggebendes Gewicht. Vgl. oben, S. 19-22.

Kapitel 6

Spezielle Beurteilung des Entscheidungsspielraumes der VBZ

1. Die optimale Organisation wirtschaftlicher Aktivität

Es darf nicht vergessen werden, daß auch die Leistungen des durch mehrere Restriktionen gebundenen öffentlichen Zürcher Personennahverkehrsmittels VBZ „wirtschaftliche Güter sind, (die) mit Hilfe knapper Ressourcen in Konkurrenz zu anderen Gütern produziert werden müssen und daß daher jede Überproduktion und jede unrationelle Produktion ein Phänomen der Fehlallokation darstellt und (eine) Wohlstandseinbuße bedeutet“¹⁾.

Oberstes Ziel des Wirtschaftens ist die Maximierung der sozialökonomischen Wohlfahrt²⁾. In der Verkehrswissenschaft erfolgt im allgemeinen eine Orientierung am enger gefaßten Konzept der allokativen (pareto-optimalen) Effizienz³⁾. Die Optimalitätsbedingungen allokativer Effizienz werden von den Marktgleichgewichtsbedingungen vollkommener Konkurrenz erfüllt. Vollkommenheit des Marktmechanismus setzt aber u.a. Vollkommenheit der Märkte, atomistische Märkte, freien Zugang zu den Märkten bzw. Industrien für Konsumenten bzw. Unternehmer sowie volle Mobilität der Faktoren voraus⁴⁾.

1) Bohley, P., Wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Förderung der Wirtschaftlichkeit des Verkehrs, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Heft 3, 1977, S. 301.

2) Vgl. zu den Bedingungen des sozialökonomischen Optimums, Giersch, H., a.a.O., S. 106-125.

3) Vgl. Frey, R.L., a.a.O., S. 37 und seine Kritik daran. Fest unterscheidet die drei Konzepte sozialökonomische Effizienz, allokativer Effizienz, die keine interpersonellen Nutzenvergleiche zuläßt, und technische Effizienz. Vgl. Fest, E., a.a.O., S. 19 ff., 27, 30 und 36.

4) Vgl. Fest, E., a.a.O., S. 43.

Obwohl im Verkehr — wegen der Besonderheiten — die Gleichgewichtsbedingungen nicht erfüllt sind, und deshalb Ersatzkriterien erarbeitet werden mußten¹⁾, erfuhr das Prinzip des Marktwettbewerbs in den verkehrspolitischen Grundsätzen der GVK-CH und der EG im Sinne eines anzustrebenden Ideals als Mittel zur näherungsweise Realisierung des Wirtschaftlichkeitszieles eine Verankerung²⁾. „Wettbewerb wird generell gewünscht — das gilt auch für den Verkehrssektor — wegen der Vergrößerung der individuellen Entscheidungsspielräume und der guten ökonomischen Ergebnisse, die er verbürgt“³⁾⁴⁾.

2. Die Restriktionen und ihre Wirkungen

Der Preiswettbewerb im Verkehr hat die Funktion, einerseits das Verkehrsvolumen insgesamt zu optimieren und andererseits durch die marktliche Koordination eine optimale Verkehrsteilung zwischen den einzelnen Verkehrsmitteln zu gewährleisten und damit eine Minimierung der volkswirtschaftlichen Kosten des Verkehrs zu erreichen. Damit sich eine verkehrssektorielle Optimalität ergeben kann, dürfen die Optimalitätsbedingungen nicht verletzt werden. Gerade aber im Verkehrswesen — und hier insbesondere im Personennahverkehr⁵⁾ — sind die grundlegenden Bedingungen allokativer Effizienz nicht erfüllt.

1) Vgl. oben, S. 7, Fußnote 2) und unten, S. 159 f.; ferner Blauwens, G., The optimal output in transport in an imperfect environment, in: Journal of Transport Economics and Policy, 1972, S. 285-293; ebenso Funck, R., Koordination und Harmonisierung der Transporttarife in wohlstandsökonomischer Sicht, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, Heft 2, 1963, S. 73.

2) Vgl. oben, S. 127.

3) Seidenfus, H.St., a.a.O., S. 262.

4) Vgl. zu den fünf Wettbewerbsfunktionen Kantzenbach, E., Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs, Göttingen 1967, S. 16.

5) Auch die GVK betont die besondere Situation im Agglomerationsverkehr. Vgl. GVK, Die Vorschläge für die GVK, a.a.O., S. III-32.

Als Ursache der Nichterfüllung sind in dieser Arbeit zunächst die institutionell-organisatorischen Rahmenbedingungen erkannt worden, denen der öffentliche Personenverkehr im allgemeinen und derjenige von Zürich im besonderen unterworfen ist¹⁾. Die Restriktionen insgesamt werden hier unterteilt in die Gruppe der inhärenten, der politisch und gesetzlich auferlegten und in diejenigen, die aus der erfolgten unterschiedlichen sektoriellen Entwicklung und der kommunalen Eingliederung resultieren.

a) Restriktionen aus Marktversagen

Einerseits geht eine Restriktion aus der verkehrstechnisch bedingten Angebotsmonopolisierung hervor²⁾. Neben den bereits mehrfach erwähnten Monopolemängeln, die, historisch gesehen, die Auferlegung der vier gemeinwirtschaftlichen Pflichten zwecks Verhinderung eines Monopolmißbrauches zur Folge hatten, führt ein Monopol außerdem durch monopolistische Gewinnmaximierung tendenziell zu einem zu hohen Gleichgewichtspreis bei volkswirtschaftlich suboptimaler Menge.

Traditionell wurde versucht, diesen Mangel durch die Vorschrift der Ausrichtung des Leistungsangebotes am Bedarf und die Pflicht zur Kontrolle der Tarife durch die zuständigen Instanzen EAV und Regierungsrat in seiner Wirkung zu minimieren. Da aber die Tarife — wegen § 129 der Gemeindeordnung — nicht nach der Grenzkosten-Preis-Regel gebildet wurden³⁾, sondern sich an den — durch die Leistungsaufgaben erst recht gestiegenen — Durchschnittskosten orientierten, lagen die Verkehrspreise nach Anschauung der Grenzkosten-Preis-Schule zu hoch und führten zu suboptimalem Angebot, obwohl im allgemeinen

1) Vgl. auch oben, S. 4, Fußnote 3), die Defizite verursachen - den Rahmenbedingungen Meiers, und S. 47, die sogenannten Inhärenzfaktoren Meyers.

2) Vgl. dazu oben, S. 150 ff.

3) Vgl. z.B. Wittmann, W., Zielsetzungen und Preisbildung öffentlicher Unternehmen, a.a.O., S. 186 ff. Bei der Grenz-

keine Monopolgewinne resultierten¹⁾. Welcher der beiden Effekte — überhohte Monopolpreise bzw. Preisbildung nach Durchschnittskosten — volkswirtschaftlich gewichtiger ist, kann nicht quantitativ beurteilt werden. Es kann lediglich vermutet werden, daß die volkswirtschaftlich positiven Sekundäreffekte eines bedarfsorientierten Verkehrsangebotes die Nachteile der Durchschnittskosten-Preisbildung zumindest während der ersten Jahrzehnte der Existenz der StStZ wettgemacht haben.

Die zweite Restriktion aus Marktversagen besteht im meritorischen Charakter²⁾ des öffentlichen Personennahverkehrs. Es sind hier vor allem die großen positiven externen Effekte des öffentlichen Verkehrsmittels³⁾, die — als gesellschaftlicher Nutzen — nicht durch die VBZ angeeignet werden können, als auch die negativen externen Effekte des Individualverkehrs, die dieser (noch) nicht trägt⁴⁾, die zu einem Versagen der Koordinationsfunktion des Preismechanismus führen⁵⁾. Als Effekt resultiert tendenziell ein zu kleiner Anteil des öffentlichen Verkehrsmittels am Gesamtnahverkehrsvolumen⁶⁾.

kosten-orientierten Preissetzung ist aber der Einwand der unvollkommenen Umgebung zu berücksichtigen. Vgl. dazu sowohl Keller, H.E., a.a.O., S. 67 ff. und 96 f., als auch Blauwens, G., a.a.O., S. 288.

- 1) Nicht zu vergessen sind aber allfallige betriebliche Ineffizienzen, die nach außen praktisch nicht sichtbar waren und sind, die aber als Kosten in die Preise eingehen. Vgl. auch Zumbühl, M., a.a.O., S. 32 ff. und 101.
- 2) Vgl. oben, S. 152 ff.
- 3) Der Vollständigkeit halber muß erwähnt werden, daß auch vom öffentlichen Personennahverkehr negative externe Effekte verursacht werden, z.B. Behinderung des Individualverkehrs, Lärmemissionen etc.
- 4) Die aber gemäß GVK weitmöglichst internalisiert werden sollen. Vgl. GVK, Die Vorschläge für die GVK, a.a.O., S. 31.
- 5) Vgl. z.B. Grauhan, R.R. und Linder, W., a.a.O., S. 47 f. und 51 f. Ferner Fest, E., a.a.O., S. 63 und Zumbühl, M., a.a.O., S. 108.
- 6) Zu berücksichtigen ist aber, daß die Leistungen des öffentlichen und des individuellen Verkehrsmittels nur teilweise Substitute bzw. keine homogenen Güter sind und daß der Preis angesichts der Qualitätsunterschiede nur ein zweitrangiges Kriterium der Verkehrsmittelwahl ist.

Werden die externen Effekte des Verkehrs internalisiert bzw. in Entscheidungssituationen berücksichtigt, so verschieben sich die Konkurrenzverhältnisse zwischen den verschiedenen Verkehrsmitteln, was sich vor allem auf die neuen Investitionen auswirken wird. Es ist mit Bauer anzunehmen, „daß die Inrechnungstellung der social costs¹⁾ zu einer Bevorzugung der öffentlichen Verkehrsmittel in den Agglomerationen . . . führen wird“²⁾³⁾.

Die direkten Verlagerungswirkungen von Internalisierungen im bestehenden Verkehrssystem können aufgrund der Kreuzpreiselastizitäten der Nachfrage nach verschiedenen Verkehrsmitteln beurteilt werden. Dazu ist aber die Kenntnis dieser Elastizität

1) Die social costs sind weiter gefaßt als der Begriff der externen Effekte; sie enthalten auch intangible, qualitative Faktoren, „die nicht zu quantifizieren und/oder nicht zu monetarisieren sind“. Vgl. Kentner, W., a.a.O., S. 234.

2) Bauer, K., a.a.O., S. 72.

3) Zur Beurteilung der Vorteilhaftigkeit verschiedener Investitionsprojekte ist das Instrument der Kosten-Nutzen-Analyse entwickelt worden. Vgl. dazu z.B. Fest, E., a.a.O., S. 63 und 192, wo er zum Schluß kommt, daß nur eine Totalanalyse der gesamtwirtschaftlichen Effekte öffentlicher Investitionen zur konsistenten Auswahl der zu realisierenden staatlichen Investitionsprojekte führen kann.

Vgl. ferner Plath, F., a.a.O., S. 40 ff. und 125. Plath setzt sich mit der Quantifizierungsproblematik der Nutzen und Kosten eingehend auseinander und zieht hinsichtlich der optimalen Verkehrssystemgröße den fragwürdigen Schluß, daß ein Verkehrsplaner „aufgrund seiner Erfahrungen mit dem Verkehrswesen (einer) Stadt und aufgrund von Überlegungen über mögliche Verbesserungen der Verkehrsverhältnisse eine begründete Vermutung darüber haben (kann), ob das System unter- oder überdimensioniert ist“, womit er die Grenzen der Kosten-Nutzen-Rechnung anspricht.

In Zürich verwenden die VBZ für größere Investitionsvorhaben — z.B. Tram Schwamendingen — das Instrument der Kosten-Nutzen-Analyse. Um aber ein optimal koordiniertes Verkehrssystem zu erhalten, müßten die Investitionsprojekte des ganzen städtischen Verkehrssystems unter Berücksichtigung der bereits getätigten Investitionen zentral beurteilt werden, was aber die Bildung eines einzigen Verkehrsdepartementes zur Voraussetzung hätte.

nötig, seien diese Schätzungen oder empirisch gefundene Größen. Die Internalisierungswirkung kann zu Änderungen der Verkehrsteilung führen. Dieser Effekt ist aus volkswirtschaftlicher Sicht erwünscht, wenn dadurch eine Annäherung an das Optimum allokativer Effizienz stattfindet. Allerdings können die Wirkungen beim heutigen Stand der Forschung noch nicht quantifiziert werden¹⁾.

Festzuhalten bleibt, daß die Restriktionen aus Marktversagen den Preismechanismus in seiner Lenkungs-, Steuerungs- und Koordinationsfunktion beeinträchtigen und daß deshalb Ersatzmethoden zur Bestimmung des Leistungsangebotes der VBZ zur Anwendung gelangen müssen, die aber – zumindest im Moment – nur eine Annäherung an die optimale Dimensionierung des Verkehrsvolumens und die optimale Verkehrsteilung erlauben²⁾.

b) Restriktionen aus den Zielsetzungen

Unter Restriktionen aus Zielsetzungen werden hier solche verstanden, die nicht-konsistent mit dem Optimalkriterium der allokativen Effizienz sind³⁾. Diese Restriktionen sind einerseits zurückzuführen auf das klassische Ziel der Raumerschließung und auf die historischen Monopolisierungen im Verkehr und den daraufhin zur Monopolmängelbeseitigung erlassenen vier Grundpflichten und andererseits auf die – einst berechnete – Erkenntnis, daß sich das Verkehrswesen besonders eignete zur Erreichung nicht-wirtschaftlicher gesellschafts- und staatspolitischer Ziele.

- 1) Vgl. dazu den empirischen Ansatz von Glaister, S. und Lewis, D., a.a.O., S. 341-355.
- 2) Immerhin können mit Hilfe der Ersatzmethoden Entscheidungen in der richtigen Richtung getroffen werden!
- 3) Aus diesem Blickwinkel sind auch die verkehrswirtschaftlichen (marktwirtschaftlichen) Grundsätze der GVK-CH und der EG zu sehen. Vgl. oben, S. 127.

Welchen Einfluß haben nun die Restriktionen aus Zielsetzungen auf das optimale Verkehrsvolumen und die optimale Verkehrsteilung? Diese Frage kann wegen vielfältigster Neben- und Sekundäreffekte nur qualitativ und tendenziell beantwortet werden.

Das raumstrukturelle Leitbild der Agglomeration Zürich basiert auf den durch die Wechselwirkungen zwischen Stadtwachstum und Verkehrssystem historisch gewachsenen funktionalen Raumbeziehungen und den siedlungspolitischen Vorstellungen¹⁾. Dadurch ist der Umfang des heute zu bewältigenden Gesamtverkehrsvolumens des Personennahverkehrs gegeben. Sehen die siedlungspolitischen Leitbilder, die ihren Ausfluß u.a. in der Straßenbau- und Parkraumpolitik finden, keine weitere Veränderung der Bausubstanz und der Verkehrsflächen des Individualverkehrs mehr vor, so ist ein steigendes Verkehrsvolumen – wie es die GVK prognostiziert²⁾ – auf längere Sicht nur durch eine steigende Verkehrsleistung des öffentlichen Verkehrsmittels zu bewältigen³⁾. Damit aber wird die Verkehrsteilung durch die Siedlungspolitik zugunsten der VBZ beeinflusst.

Im Bereich der wirtschaftlichen Zielsetzungen ergibt sich durch die de jure (gemäß § 129 des Gemeindegesetzes) nach wie vor gültige Verpflichtung zur Selbsterhaltung produktiver kommunaler Unternehmen nach Auffassung der Grenzkosten-Preis-Schule ein zu kleines Verkehrsvolumen des öffentlichen Verkehrsmittels. In Rechnung zu stellen ist aber hier ebenso die gegenseitige Wirkung unvollkommener Umgebung⁴⁾, die das Ausmaß der Abweichung vom Optimum wieder verkleinert.

1) Dabei steht heute die bewußte Stabilisierung der Arbeitsplatzzahlen und der Wohnbevölkerung im Vordergrund. Vgl. zur Raumtheorie außerdem Grauhan, R.R. und Linder, W., a.a.O., S. 47 f. und 51 f., die Stadtwachstum u.a. als Folge ökonomischer Disparitäten auffassen.

2) Vgl. oben, S. 116.

3) Erwähnt werden muß aber auch die theoretische Möglichkeit von Preiserhöhungen bei steigender Nachfrage.

4) Vgl. oben, S. 157 f., Fußnote 3).

Verschiedene Beeinträchtigungen des Marktmechanismus resultieren aus den gemeinwirtschaftlichen Zielsetzungen und ihrem Instrument der Pflichtenaufgabe¹⁾: Da eine Beurteilung der Wirkungen bereits an anderer Stelle vorgenommen wurde²⁾, soll hier lediglich das Resultat erwähnt werden. Aufgrund der Auflagen erfolgt eine Orientierung der Größe der Netzdichte und des Leistungsangebotes am „Bedarf“³⁾. Direkt wird das Leistungsangebot durch Stadt- und Gemeinderat bestimmt; Linienneueinrichtungen werden vor allem auf Verlangen der Bevölkerung geplant und unterliegen den kommunalen Entscheidungsmechanismen. Tendenziell kann vermutet werden, daß das Linienangebot in den Randzonen von Stadt bzw. Agglomeration Zürich überdimensioniert⁴⁾ und daß das Leistungsangebot in den Rand- und Zwischenzeiten zu groß ist. Damit der Preismechanismus wenigstens partiell seine Funktionsfähigkeit behalten kann, müssen die aus den gemeinwirtschaftlichen Leistungen resultierenden finanziellen Lasten abgegolten werden⁵⁾.

Die Verfolgung außerwirtschaftlicher Zielsetzungen durch öffentliche Personennahverkehrsunternehmen bringt zwar erhebliche Belastungen mit sich⁶⁾. Diese lassen sich aber finanziell quantifizieren und können dann durch Abgeltungszahlungen in Form von Leistungskäufen nach dem Grundsatz „wer befiehlt, zahlt“ durch die öffentliche Hand bzw. in Zürich durch die fordernden Verwaltungsabteilungen beglichen werden⁷⁾.

- 1) Vgl. zur Wirkung und zum Umfang auch oben, S. 54-59 und S. 139 ff.
- 2) Vgl. oben, S. 146 ff.
- 3) Der Begriff „Bedarf“ ist aus verkehrswissenschaftlicher Sicht unklar. Hier wird er im Sinne einer Ausrichtung auf die Nachfragerwünsche verstanden. Vgl. dazu oben, S. 123.
- 4) Zu berücksichtigen wäre bei einer quantitativen Beurteilung aber auch die Zubringerfunktion der Randlinien. Als Maßstab zur Einrichtung von Randlinien und von Rand- und Zwischenzeitkursen könnte eine Mindestkapazitätsauslastung vorgeschrieben werden.
- 5) Vgl. zur Abgeltungsproblematik oben, S. 148.
- 6) Vgl. dazu oben, S. 134 ff.
- 7) Vgl. Hidber, C. und Berger, H.-U., Das Ziel- und Indikatorensystem der GVK-CH, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Heft 3, 1977, S. 342.

Unter der Annahme, daß durch die gegenwärtigen Abgeltungszahlungen alle finanziellen Lasten beglichen¹⁾ und daß nur „captive riders“ subventioniert werden, resultieren keine Restriktionen aus außerwirtschaftlichen Zielsetzungen.

Zusammenfassend kann nicht schlüssig beurteilt werden, ob das resultierende Leistungsangebot der VBZ durch die Restriktionen aus Zielsetzungen unter- oder überdimensioniert ist. Allerdings besteht die Möglichkeit, daß die gemeinwirtschaftlichen Auflagen, die die Befriedigung jeglichen „Bedarfes“ anstreben, tendenziell zu einem überoptimalen Angebot führen²⁾.

Andererseits wird der Preismechanismus nicht beeinträchtigt, sofern die erwähnten Abgeltungen ausgerichtet werden. Ausserdem darf bei einer Beurteilung der Nachfragewirkung des Preises öffentlicher Personennahverkehrsleistungen nicht vergessen werden, daß verkehrsqualitative Faktoren und die städtische Verkehrspolitik für die Verkehrsteilung ausschlaggebende Bedeutung haben.

c) Restriktionen aus sektorieller Entwicklung

Die sektorielle Entwicklung der einzelnen Verkehrsmittel erklärt sich sowohl aus den unterschiedlichen Marktstrukturen des öffentlichen und des privaten Verkehrs³⁾, als auch aus dem chronologischen Nacheinander der Entstehung. Das „erstgeborene“ Verkehrsmittel Eisen- bzw. Straßeneisenbahn eignete sich, da bei ihm Verkehrsweg und Verkehrsmittel infolge der Verstaatlichung in einer Hand sind, es sich durch eine betriebstechnisch bedingte Planmäßigkeit des Leistungsangebotes auszeichnet und es ein Maßenverkehrsmittel (durch zeitliche und örtliche Zusammenfassung von Individualnachfragen) ist, sehr gut

- 1) Die nicht die vollen Kosten deckenden Tarife sind u.E. eine Folge der kommunalen Einbettung der VBZ und sie werden daher weiter unten besprochen.
- 2) Was je nach der politischen Gewichtung der drei möglichen, oben auf S. 131 genannten Ziele als erwünscht angesehen werden muß.
- 3) In Zürich z.B. wurden die Privatbahnen aus angebotstechnischen Gründen verstaatlicht; damit wurde der öffentliche Verkehr monopolisiert. Vgl. oben, S. 19 und 22.

zur Auferlegung gemeinwirtschaftlicher bzw. staatspolitischer Pflichten mit dem Ziel der vollständigen Raumerschließung. Deshalb erfuhr das Verkehrsrecht der öffentlichen Verkehrsmittel eine ganz andere Ausprägung als das — zur Hauptsache — Straßenverkehrsrecht für den Individualverkehr.

Im Verkehrsrecht für die öffentlichen Verkehrsmittel sind im Eisenbahngesetz, im Postverkehrsgesetz und der Automobilkonzessionsverordnung und im Gesetz über die Trolleybusunternehmungen sehr weitreichende Vorschriften über Bau und Betrieb etc. öffentlicher Verkehrsunternehmen verankert¹⁾. Ausserdem wurden für das Personal öffentlicher Verkehrsunternehmen im AZG besondere arbeitsrechtliche Bestimmungen erlassen²⁾.

Das unterschiedliche Verkehrsrecht bringt grundsätzlich eine Einbindung öffentlicher Verkehrsunternehmen in bürokratische Kompetenz- und Entscheidungsräume, was ganz allgemein die Entscheidungsprozesse in zeitlicher und teilweise auch qualitativer Hinsicht beeinträchtigt. Damit stellt das Verkehrsrecht ein Abgehen von der in der BV festgelegten Handels- und Gewerbe-freiheit dar. Als eine erste Restriktion muß somit der Gewerbe-politische Charakter des Verkehrsrechtes der öffentlichen Verkehrsunternehmen angesehen werden. Als weitere Restriktion sind die gemeinwirtschaftlichen Pflichten und die Lasten aus außerwirtschaftlichen Zielsetzungen zu bezeichnen; sie wurden bereits oben besprochen.

Auf der Stufe des Bundes haben die Auflagen heute eindeutig restriktiven Charakter einerseits und schaffen andererseits — durch Abschnitt sechs und sieben des EG und durch die Defizit-übernahmen der Bahnen durch Bund, Kantone und Gemeinden und durch die PTT-interne Subventionierung des Automobil-

1) Vgl. dazu die breite Darstellung oben, S. 48-65.

2) Vgl. oben, S. 66-72.

betriebs — Privilegien¹⁾. Die gegenüber dem Individualverkehrsmittel bestehenden Wettbewerbsverzerrungen sollen deshalb — nach den Vorstellungen der GVK-CH²⁾ — durch Harmonisierung der Bedingungen weitmöglichst beseitigt bzw. bei Beibehaltung abgegolten werden.

Anders ist die Situation im Personennahverkehr von Zürich zu beurteilen. Hier haben die Pflichten dazu beigetragen, das öffentliche Verkehrsmittel VBZ — durch Abgeltungen und Defizitübernahmen — am Leben zu erhalten. Diese Wirkung muß, obwohl sie einen Eingriff in die Optimalbedingungen voraussetzt, unter dem Blickwinkel der siedlungspolitischen Leitbilder, des meritorischen Gutcharakters öffentlicher Personennahverkehrsleistungen und der Sicherstellung einer Mindestmobilität positiv beurteilt werden.

Die im Vergleich zu den Regelungen (in ArG und ARV) für das private Straßentransportgewerbe unterschiedlichen Arbeits- und Sozialbedingungen basieren auf den abweichenden Bestimmungen des AZG und — im Falle der VBZ — des Personalrechtes der Stadt Zürich. Aus den Unterschieden können aber, wie die Untersuchung von Kaspar und Vogel gezeigt hat, bei Berücksichtigung aller Ungleichheiten der vom AZG einerseits und von der Chauffeurverordnung andererseits erfaßten Tätigkeiten — und somit unterschiedlichen qualitativen Arbeitsprofilanforderungen an das Personal — keine Wettbewerbsverzerrungen abgeleitet werden³⁾. „Eine potentielle Wettbewerbsverzerrung besteht“ lediglich „in der unterschiedlichen Regelung der Höchstdienstschichten“⁴⁾.

- 1) Es darf hier aber nicht vergessen werden, daß die Auflagen zur Zeit der absoluten Monopolstellung der öffentlichen Verkehrsunternehmen ihre Berechtigung hatten.
- 2) Vgl. GVK-CH, a.a.O., S. 290 ff. Ebenso GVK, Die Vorschläge für die GVK, a.a.O., S. III-51.
- 3) Kaspar, C. und Vogel, H.P., a.a.O., S. 64.
- 4) Hier soll aber, wegen der beabsichtigten Ratifizierung des AETR, eine Angleichung vorgenommen werden.

Bei den Sozialbedingungen bestehen zwar Unterschiede in der Entlöhnungshöhe und den Zusatzleistungen, „von Wettbewerbsverzerrungen kann unseres Erachtens“ aber „erst dann gesprochen werden, wenn eine Unternehmung aufgrund von gesetzlichen Bestimmungen gezwungen wird, höhere Löhne zu entrichten, als eine vergleichbare, nicht gesetzlich gebundene Unternehmung rein aufgrund der Arbeitsmarktlage zu zahlen hat“¹⁾.

Als Folge der unterschiedlichen Ausprägung des Verkehrsrechtes müssen die unterschiedlichen Finanzierungsregeln der beiden Hauptverkehrsträger angesehen werden. Die Finanzierung der drei Straßenkategorien wird durch mehr oder weniger „automatische“ Modi gesichert: Die Nationalstraßen zahlt hauptsächlich der Bund aus den Benzinollzuschlägen, die Kantonsstrassen erhalten ihre Mittel aus den Hauptstraßenfonds und die Gemeindestraßen sind Aufgabe der Kommunen²⁾.

Obwohl die Aufwendungen für den Individualverkehr gesamthaft beträchtliche Höhen erreichen, sind diese Beträge bis heute nicht zum selben Politikum geworden wie die Leistungen für die öffentlichen Verkehrsmittel. Daraus läßt sich schließen, daß die Besitzer der Individualverkehrsmittel bereit sind, die nötigen Mittel zum Ausbau der von ihnen benötigten Verkehrswege bereitzustellen³⁾. Deshalb resultieren aus den Finanzierungsmechanismen des Individualverkehrs keine Wettbewerbsverzerrungen. Allerdings muß zugestanden werden, daß dem „Automatismus“ der Finanzierung gerade durch das Mittel der direkten Belastung der Treibstoffe bis heute eine relativ geringe Spürbarkeit innewohnt.

Die Finanzierung der öffentlichen Personenverkehrsmittel kennt keine automatische Sicherung. Wie die Analyse der Tarifpolitik der VBZ gezeigt hat, können in Zürich die Kosten des öffentli-

1) Kaspar, C. und Vogel, H.P., a.a.O., S. 67.

2) Die Stadt Zürich leistet aus allgemeinen Mitteln jährlich Beiträge für den Individualverkehr in der Höhe von rund 10 Steuerprozenten. Vgl. dazu die Antwort auf das Postulat von Gemeinderat A. Näf, Artikel in: Tages-Anzeiger vom 30.12.1977.

3) Zu prüfen wäre allerdings, ob hier ein Fall von Kostenillusion — der Verkehrsbenützer sieht den Zusammenhang zwischen Verkehrsgebühren und Straßenbenützung nicht — vorliegt.

chen Personenverkehrsmittels nach dem Verlust der Monopolstellung nicht mehr durch die Verkehrseinnahmen gedeckt werden¹⁾. In finanzieller Hinsicht hatte diese fatale Entwicklung der wirtschaftlichen Lage der öffentlichen Personenverkehrsunternehmen zur Folge, daß die betriebsnotwendigen Investitionen nicht mehr aus selbst erwirtschafteten Mitteln vorgenommen werden konnten, da mit den Verkehrseinnahmen (und den in immer größer werdendem Umfange geleisteten Abgelungen) in erster Linie die laufenden Betriebsaufwendungen gedeckt werden mußten²⁾.

Durch die Erkenntnis, daß das Individualverkehrsmittel nicht alle anfallenden Transportaufgaben allein bewältigen kann und der Inrechnungstellung des meritorischen Aspektes öffentlichen Personenverkehrs und dem daraus gezogenen Schluß, daß die VBZ reale Marktchancen besitzen, haben sich die Stimmbürger von Stadt und Kanton bereitgefunden, drei Vorlagen³⁾ zuzustimmen, die es den öffentlichen Verkehrsmitteln ermöglichen, Neu- und Ersatzinvestitionen vorzunehmen, und die die Gründung neuer regionaler Verkehrsbetriebe bzw. die Regionalisierung bestehender erlauben.

Die Beurteilung der restriktiven Wirkung der drei Vorlagen fällt schwer. Genaue Ergebnisse könnten nur durch die Totalanalyse

1) Vgl. oben, S. 38, 41 f. und 144.

2) Die nachträgliche Defizitdeckung hatte — und hat bei den VBZ — nur den Charakter des Rechnungsausgleichs; Subventionen können nicht auf Dauer erbracht werden, sondern es sind aufgrund einer Neudefinition der Aufgaben des öffentlichen Personenverkehrs neue Finanzgrundsätze auszuarbeiten. Vgl. dazu oben, S. 78 f. und GVK, Die Vorschläge zur GVK, a.a.O., S. III-32.

3) Gemeint sind das kantonale Regionalverkehrsgesetz (vgl. oben, S. 77 ff.), das kantonale Verkehrsfondsgesetz (vgl. S. 84 ff.) und die städtische Initiative zur Förderung des öffentlichen Verkehrs (der sogenannte „200-Millionen-Kredit“, vgl. S. 94, Fußnote 1)).

eines Gesamtverkehrskonzeptes für die Region Zürich ermittelt werden, und sie hängen ab von den auf den Gesetzen basierenden, zu realisierenden Projekten. Tendenziell, das kann zumindest gesagt werden, schaffen alle drei Vorlagen eine Verbesserung der Wettbewerbskraft des öffentlichen Verkehrs.

d) Restriktionen aus kommunaler Eingliederung

Restriktionen aus der kommunalen Eingliederung ergeben sich in zweierlei Hinsicht und zwar aus dem Verfahren der Bestimmung des Leistungsangebotes und aus der Tarifkompetenz und der Verknüpfung mit dem städtischen Finanzhaushalt.

(1) Bestimmung des Leistungsumfanges

Wo die Kompetenzen zur Bestimmung des Leistungsangebotes liegen, wurde oben¹⁾ dargestellt. Daß überhaupt eine Abweichung vom Marktmechanismus vorliegt, beruht auf seinem Versagen im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs. „Versagt“ aber „der Markt, so bedarf es im betreffenden Sektor einer bewußten Ordnung“²⁾. Anstelle des Marktes tritt ein anderer Mechanismus der effizienten Faktorallokation³⁾; im Falle der VBZ ist es ein politischer Entscheidungsmechanismus⁴⁾⁵⁾.

1) Vgl. S. 122 f.

2) Frey, R.L., Infrastruktur, a.a.O., S. 82.

3) Vgl. zur Theorie der öffentlichen Güter Musgrave, R.A., Musgrave, P.B. und Kullmer, L., a.a.O., S. 54 f.

4) Vgl. zur Bestimmung des Gemeinwohls ex ante Herder-Dorneich, P. und Groser, M., Ökonomische Theorie des politischen Wettbewerbs, Göttingen 1977, S. 71 ff.

5) Dies gilt auch für den Fall von Kollektivgütern, bei denen das „free-rider“-Problem alternative Methoden zur Erfassung der Präferenzen erfordert. Vgl. Frey, B.S. und Pommerhne, W.W., Empirische Methoden zur Erfassung der Präferenzen, unveröffentlichte Zusammenstellung des Institutes für empirische Wirtschaftsforschung der Universität Zürich, Zürich 1978/79.

In erster Linie haben dabei Stadtrat und Gemeinderat im Rahmen der Bundesvorschriften Entscheidungen über das Leistungsangebot der VBZ zu treffen, an zweiter Stelle stehen die direkten Volksbefragungen. Alle drei Entscheidungsträger erhalten die nötigen Sachinformationen in Entscheidungssituationen von den – in dieser Hinsicht praktisch allein sachkompeteten – Verwaltungsabteilungen. Die beiden Behörden werden versuchen, ihre Entscheidungen – unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Evaluationsverfahren¹⁾ – nach der Stimmenmaximierungshypothese²⁾ so zu treffen, daß sie tendenziell die Gunst ihrer Wähler erhöhen oder zumindest halten können.

Ob dieses Auswahlverfahren durch systemimmanente Schwächen zu Über- oder Unterdimensionierungen des Verkehrsapparates und des Leistungsangebotes führt, kann nicht schlüssig beantwortet werden. Gerade im demokratischen System der Schweiz, das keine Berufspolitiker kennt³⁾ und in dem deshalb die „reine“ Stimmenmaximierungshypothese nur bedingt Gültigkeit hat, berücksichtigt das Entscheidungsverfahren nicht nur ökonomische und wahltaktische Erwägungen, sondern gelangt bald in den metaökonomischen Bereich normativer Wertsetzungen. Es darf daher durchaus vermutet werden, daß eine Stadt bzw. Agglomeration wie Zürich auf längere Sicht genau das Verkehrs-

- 1) Bei Investitionen einer gewissen Größenordnung, z.B. Linienneueinrichtungen, Depot- und Garagenbauten etc. findet ein ökonomischer Ausleseprozeß statt (z.B. in Form einer Kosten-Nutzen-Analyse). Vgl. dazu u.a. Plath, F., a.a.O., S. 54 ff.
- 2) „In der demokratischen Praxis gehorcht der gesamte politische Entscheidungsprozeß ‚nicht dem Gesetz der Wohlstands-, sondern der Stimmenmaximierung‘“. Kentner, W., a.a.O., S. 51. Vgl. dazu die Grundlegung der Hypothese bei Downs, A., Eine ökonomische Theorie des politischen Handelns in der Demokratie, in: Recktenwald, H. C., Hrsg., Finanzpolitik, Köln und Berlin 1969, S. 49 ff. Ferner Herder-Dorneich, P. und Groser, M., a.a.O., S. 118 ff. und 145 ff. Vgl. zur Kritik Giersch, H., a.a.O., S. 239 ff. und Zumbühl, M., a.a.O., S. 26 ff., der die Anreiz- und Sanktionsmechanismen des markt- und des nichtmarktmäßigen Prozesses vergleicht.
- 3) Vgl. Giersch, H., a.a.O., S. 240, Fußnote 87.

system erhält, das sie braucht¹⁾²⁾, wenn auch das nichtmarktlliche Auswahlverfahren — das im Bereich der Marktversagen notwendigerweise zur Anwendung gelangt — mit höheren Kosten als der Marktprozeß verbunden sein kann.

(2) Restriktionen aus der Tarifkompetenz

Die Tarifkompetenz liegt bei den VBZ beim Gemeinderat und üblicherweise — wegen der Ergreifung des Referendums — beim Souverän³⁾. Damit haben die Tarife vor allem politischen Charakter. Eine Beeinflussung durch die VBZ findet aber durch die Wahl des Zeitpunktes und die Häufigkeit von Tarifierhöhungsanträgen statt. Mit diesem Instrument, das vor allem eine Preishöhen-beschränkende Wirkung hat, betrieb die VBZ eine — bereits oben erwähnte — Tarifniedrighaltungspolitik⁴⁾.

Der Erfolg dieser Politik ist nicht quantifizierbar; es kann nur vermutet werden, daß bei kontinuierlicher — kostenbedingter — Preiserhöhung die Abwanderung auf das Individualverkehrsmittel in den letzten beiden Jahrzehnten und der Auftrag des Stimmbürgers an die Verwaltung zum Ausbau der Straßen ein größeres Ausmaß als das heute realisierte erreicht hätten.

Der politische Charakter der Tarife zeigt sich bei der Ausgestaltung der Tarifstruktur nach politischen Durchsetzbarkeitserwägungen und, bezüglich des Tarifniveaus, beim Abstimmungsverhalten der Wähler: Da die Zahl der von einer unterbleibenden Tarifierhöhung finanziell profitierenden Stimm- und Steuerbür-

- 1) Wobei ökonomische Auswahlverfahren im Rahmen einer zu schaffenden GVK für die Region Zürich selbstverständlich soweit möglich Berücksichtigung zu finden haben.
- 2) Zu beachten ist dabei wegen der Budgetrestriktion nicht nur der Verkehrssektor und seine Investitionsbedürfnisse, sondern das gesamte städtische Angebot öffentlicher Leistungen.
- 3) Vgl. oben, S. 119 ff.
- 4) Vgl. oben, S. 38 ff. und 144 f.

ger wahrscheinlich größer ist als die der verlierenden¹⁾, können Tarifierhöhungen nicht im von den VBZ gewünschten, vollkostendeckenden Ausmaß durchgeführt werden. Daraus resultieren Defizite, die die VBZ zusätzlich der städtischen Budgetrestriktion unterwerfen.

Diese Restriktion bringt auf der Verwendungsseite das Problem der optimalen Aufteilung knapper öffentlicher Haushaltsmittel auf konkurrierende Verwendungszwecke mit sich. Handelt es sich dabei nur um Investitionsausgaben, so kann das optimale Projektbündel durch Kosten-Nutzen-Rechnungsverfahren bestimmt werden²⁾.

Anders stellt sich das Aufteilungsproblem, wenn neben Investitionen auch laufende Betriebsaufwendungen für die verschiedenen Bereiche öffentlichen Leistungsangebotes eingeschlossen werden. Die Auswahl muß dann durch andere Prozesse und den politischen Entscheidungsmechanismus getroffen werden³⁾.

Die Budgeteffekte sind, werden die VBZ-Preise als Äquivalent des individuellen Nutzens angesehen, als Abgeltung des öffentlichen Nutzes zu betrachten — da die VBZ-Leistungen ja zum Teil meritorischen Charakter haben⁴⁾ — und deshalb nicht weiter zu berücksichtigen. Werden die VBZ-Tarife aber als zu tief, als suboptimal aufgefaßt, dann haben sie — über die Einnahmenseite des städtischen Haushalts — Verteilungsprobleme zur Folge. Es finden Belastungen und Subventionierungen statt, die in Abhängigkeit von der Einnahmenstruktur der Stadt Zürich zu beurteilen sind.

Die Beiträge der Stadt Zürich an die VBZ aus den Steuereinnahmen der juristischen Personen sind abhängig von den erzielten Unternehmensgewinnen, nicht aber von der Zahl der — Verkehr

1) Vgl. S. 144, Fußnote 4).

2) Vgl. dazu Plath, F., a.a.O., S. 108. Vgl. aber dazu auch Voigts Kritik, Voigt, F., Verkehr, 1. Bd., 1. Hälfte, a.a.O., S. 469-474.

3) Vgl. zur Kosten-Wirksamkeitskontrolle das Mittel des in den USA und der BRD Verwendung findenden Planning-Programming-Budgeting-Systems (PPBS), Musgrave, R.A. et al, a.a.O., S. 255 ff.

4) Vgl. S. 153 f.

erzeugenden – Mitarbeiter; dadurch wird das Äquivalenzprinzip verletzt¹⁾.

Die Beiträge der Stadt Zürich an die VBZ aus den Steuereinnahmen von den natürlichen Personen haben einkommensabhängigen Umverteilungscharakter. Begünstigt werden – bezüglich der Inanspruchnahme von VBZ-Leistungen – unterschiedlos alle Fahrgäste. Das Umverteilungsziel wird aber dabei, da sich die VBZ-Kunden nicht nur aus Bezüglern tiefer Einkommen zusammensetzen, nur mit einem relativ schlechten Zielerreichungsgrad – nach dem „Gießkannen“-Prinzip – erfüllt²⁾.

Ein nicht erwünschter Nebeneffekt der Übernahme der VBZ-Defizite durch die Stadt ist die Verstärkung der Tendenz der Bezüglern hoher Einkommen zur Abwanderung – aus Steuergründen – in umliegende Gemeinden mit tieferen Steuerfüßen als Zürich, und es verbleiben in der Folge tendenziell nur die weniger mobilen Bevölkerungsgruppen mit relativ geringeren Einkommen in der Stadt³⁾.

Schließlich stellt sich die Frage, was geschähe, wenn heute das Tarifniveau sukzessive derart angehoben würde, daß wieder Eigenwirtschaftlichkeit einträte. Es darf mit einiger Berechtigung angenommen werden, daß sich die Verkehrsteilung sowohl kurz- als auch längerfristig nicht zugunsten des Individualverkehrsmittels veränderte, da

- 1) Die Stadt Lyon erhebt deshalb beispielsweise zur Finanzierung ihrer U-Bahn eine von der Lohnhöhe abhängige, von den Unternehmen mit mehr als neun Angestellten zu zahlende Steuer. Die Metro von Lyon, Artikel in der Neuen Zürcher Zeitung vom 24.5.1978, S. 65 f.
- 2) Die Zielerreichung wäre durch alternative Verteilungsinstrumente besser zu sichern. Vgl. z.B. Wittmann, W., Zweckbindung öffentlicher Einnahmen, Artikel in der Neuen Zürcher Zeitung vom 7.11.1978.
- 3) Vgl. Kesselring, H.C., Kommunalen Finanzausgleich und Regionalpolitik, Grundlagen und Systematik, eine empirische Untersuchung am Beispiel des Kantons Zürich, Zürcher Diss., Diessenhofen 1979.

- die aktuellen Tarife billig sind¹⁾,
- die „captive-riders“ eine gebundene Grund-Nachfrage ausüben und
- für die „choice-riders“ der Preis nicht das entscheidende Kriterium der Verkehrsmittelwahl ist²⁾.

Die VBZ-Tarife könnten deshalb der politischen Restriktion entzogen und in die alleinige Kompetenz der VBZ überführt werden³⁾.

1) Vgl. zur Diskussion der Tarifhöhe oben, S. 138 f. und 144.

2) Vgl. S. 42, 117 und 130.

3) Dabei könnte aus politischer Zweckmäßigkeit eine Obergrenze bestimmt werden. Vgl. S. 27, 138 und 148.

Schlußbetrachtung

Grundsätzlich ist jede Verkehrsleistung ein wirtschaftliches Gut, das mit knappen Ressourcen in Konkurrenz zu andern Gütern produziert werden muß. Jede Überproduktion und jede unrationelle Leistungserstellung führen zu Fehlallokationen und stellen eine Wohlstandseinbuße dar. Als Instrument zu Erreichung eines optimalen Wohlstandsbeitrages eines Wirtschaftssektors dient in einer wettbewerbsorientierten Marktwirtschaft der Preis- bzw. Marktmechanismus; er hat im Verkehrssektor die Funktion, sowohl das Verkehrsvolumen insgesamt zu optimieren, als auch eine optimale Verkehrsteilung zwischen den einzelnen Verkehrsmitteln zu gewährleisten. Damit aber die Zielerreichung in ihren beiden Dimensionen garantiert werden kann, dürfen die Optimalitätsbedingungen nicht verletzt werden. Gerade aber im Verkehrswesen besteht, wie die GVK-CH und diverse Detailanalysen zeigen, Gewißheit, daß die grundlegenden Bedingungen durch Wettbewerbs-Restriktionen verletzt werden.

Im Hinblick auf die Hierarchisierung der GVK-CH auf regionaler Stufe wurde in der vorliegenden Arbeit versucht, die Restriktionen des Wettbewerbs, die sich im öffentlichen Personennahverkehr von Zürich beim Verkehrsmittel VBZ aus der Art der Organisation seiner verkehrswirtschaftlichen Aktivitäten ergeben, zu erkennen und in ihrer Wirkungsweise kritisch zu beurteilen.

Die Untersuchung selbst beginnt mit einem historischen Abriß, der die Entwicklung der konkreten Organisation der VBZ nachvollzieht. Anschließend werden die Restriktionen im einzelnen dargestellt, wobei der mehrheitlich wirksam werdenden Funktion der Beeinträchtigung des optimalen Entscheidungsspielraumes besondere Aufmerksamkeit zukommt. Im letzten Teil erfolgt die Beurteilung der organisatorisch-institutionellen Arbeitsbedingungen anhand eines volks- bzw. verkehrswissenschaftlichen Kriterienkataloges.

Die gefundenen Restriktionen lassen sich unterteilen in inhärente, gesetzlich und politisch auferlegte und solche, die aus der Eingliederung in die Stadtverwaltung und das kommunale politische System resultieren. Als inhärent müssen die Marktversagen Monopol und Externalitäten angesehen werden. Das Ver-

sagen des Preismechanismus macht alternative Entscheidungsmethoden zur Bestimmung von Investitionen und Leistungsangebot nötig; in Zürich sind es politische Verfahren.

Die durch die Marktversagen legitimierten Staatseingriffe und die damit verbundene verkehrspolitische (Ziele-)Diskussion führten im öffentlichen Verkehr zu einer Reihe von gesetzlichen Normierungen, in deren Zentrum die vier gemeinwirtschaftlichen Grundpflichten des Eisenbahngesetzes stehen. Neben den bekannten Auswirkungen – Ausrichtung der Kapazität auf die Verkehrsspitzen etc. – haben diese Auflagen für den Nahverkehrsbereich vor allem Referenzcharakter; sie gewähren den lokalen Instanzen einen relativ großen Entscheidungsspielraum.

Da die VBZ aus historischer Notwendigkeit zu einem unselbstständigen Eigenbetrieb der Stadt Zürich wurden und in die Kommunalverwaltung eingegliedert sind, sind sie hinsichtlich Investitionen, Leistungsangebot, Tarifgestaltung und – innerbetrieblich – Unternehmungsorganisation und Personalwesen der städtischen Kompetenzordnung unterworfen. Die Entscheidungskompetenzen liegen dabei bei den Instanzen Souverän, Behörden (Stadt- und Gemeinderat) und einzelnen Verwaltungsabteilungen. Als Folge dieser organisatorischen Aufsplitterung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung wird die Bildung eines einheitlichen verkehrspolitischen Willens erschwert.

Wie wirken nun die Restriktionen aus der konkreten Organisation der Verkehrsbetriebe Zürich auf die optimale Zielerfüllung? Die Monopolisierung läßt nach Ansicht der Grenzkosten-Preis-Schule das Volumen des öffentlichen Zürcher Personennahverkehrsunternehmens eher zu klein werden, ebenso der meritokratische Gutscharakter. Andererseits wirken die gemeinwirtschaftlichen Auflagen und das politische Entscheidungsverfahren in die gegenteilige Richtung eher zu großen Angeboten. Welche der Wirkungen allerdings stärker ist, kann nicht schlüssig beantwortet werden. Tendenziell, so geht hier die Vermutung, besteht

eine Neigung zur Überproduktion. Ob diese aber erwünscht ist, variiert mit der politischen Gewichtung der kommunalen verkehrspolitischen Ziele (Mobilität Nichtmotorisierter, Entlastung des Spitzenverkehrs, Teilersatz des Privatverkehrs) im Bereich öffentlicher Verkehr.

Daß kein eindeutiges Ergebnis vorgelegt werden kann heißt nicht, daß nicht grundlegende Verbesserungen bzw. Anpassungen an heutige Erfordernisse der Organisation der VBZ nötig wären. So verlangt beispielsweise eine regionale Gesamtverkehrspolitik zur Sicherung einer einheitlichen verkehrspolitischen Willensbildung eine verwaltungsmäßige Neuordnung. Damit der politische Entscheidungsapparat nicht übermäßig strapaziert wird, sollten soweit möglich ökonomische Auswahlverfahren und Kriterien in Entscheidungsprozessen Verwendung finden. Und schließlich wird die Forderung erhoben, die gemeinwirtschaftlichen Aufgaben der VBZ auf das unabdingbar Notwendige zu beschränken und für die politisch zu bestimmenden beizubehaltenden Lasten Abgeltungen in voller Höhe zu leisten.

An die vorliegende Untersuchung knüpft sich die verkehrspolitische Hoffnung, durch die Analyse der institutionell-organisatorischen Rahmenbedingungen des öffentlichen kommunalen Personennahverkehrsunternehmens VBZ einen theoretischen Beitrag für die bevorstehende Erarbeitung einer konsistenten regionalen Gesamtverkehrskonzeption geleistet zu haben.

Lebenslauf

Ich wurde am 8. November 1949 in Winterthur ZH geboren.

Schulen: 6 Jahre Primarschule, 2 Jahre Sekundarschule, 4 1/2 Jahre Kantonale Handelsschule; alle in Zürich. Handelsmatura Herbst 1968.

Studium: 1969-1972: Studium an der Universität Zürich
1976: lic. oec. publ.
1977-1979: Doktorandenseminare (6) an der Universität Zürich
1977-1979: Ausarbeitung der vorliegenden Dissertation
1980: Promotion zum Dr. oec. publ.

Berufliche Tätigkeit:

1973-1975: Unterbruch des Studiums; Praktika
1977-1979: Praktikant bei den Verkehrsbetrieben Zürich

